

Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2011). *Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/48). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52715-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 18. August 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|---|----|
| I. | Auftrag..... | 3 |
| II. | Stellungnahme..... | 4 |
| 1. | Einführung: Das Konzept eines verbindlichen Lobbyistenregisters im Kontext des Problemfeldes Lobbyismus..... | 4 |
| 2. | Regulierter Umgang mit Interessenvertretern auf der Ebene des Bundes..... | 6 |
| a) | Verbände- und Lobbyistenregistrierung beim Deutschen Bundestag gem. Anlage 2 der GO-BT von 1972..... | 6 |
| aa) | Diskussion zur Legitimität von Interessenvertretung im „Verbändestaat“ in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik..... | 6 |
| bb) | Registrierung von Verbänden gem. Anlage 2 der GO-BT..... | 7 |
| cc) | Formalisierte Anhörung von Interessenvertretern gem. § 70 GO-BT..... | 8 |
| b) | Anhörung von Interessenvertretern und Verbänden bei der Bundesregierung..... | 8 |
| aa) | Die Beteiligung von Fachkreisen..... | 9 |
| bb) | Gesetzliche Sondervorschriften zur Beteiligung von Verbänden und Fachkreisen..... | 10 |
| 3. | Bestehende Regelungen in den Verfassungsinstitutionen und -organen der Länder?..... | 11 |
| 4. | Aktuelle Diskussion auf Bundesebene zur Einführung eines verbindlichen Lobbyistenregisters | 12 |
| a) | Wandlungen des Lobbyismus..... | 12 |
| b) | Aktuelle parlamentarische Initiativen zu einem Lobbyistenregister im Bundestag..... | 14 |
| 5. | Rechtsfragen zu einem verbindlichen Lobbyistenregister..... | 16 |
| a) | Eine Weichenstellung: Die Form der Kodifizierung..... | 16 |
| b) | Grundrechtliche Grenzen gesetzlich bestimmter Offenbarungspflichten von Lobbyisten?..... | 17 |
| aa) | Grundrechtliche Grenzen von Offenbarungspflichten..... | 17 |
| bb) | Sonderfall rechtsberatende Berufe?..... | 20 |
| c) | Spezielle Rechtsfragen zu einem verbindlichen Lobbyistenregister des Bundestages..... | 20 |
| aa) | Tatbestandlicher Anknüpfungspunkt der Kontaktaufnahme..... | 20 |
| bb) | Mögliche Sanktionen zur Durchsetzung der Registrierungspflichten beim Bundestag?..... | 21 |
| (1) | Fortentwicklung der bereits bestehenden Registrierungsanreize als unechte Sanktionen..... | 21 |
| (2) | Durchsetzung der Registrierung mit ordnungsbehördlichen Mitteln?..... | 22 |

| | |
|---|----|
| (3) Einsetzung eines unabhängigen Beauftragten als Alternative zur ordnungsbehördlichen Durchsetzung?..... | 24 |
| d) Spezielle Rechtsfragen zu einem verbindlichen Lobbyistenregister der Bundesregierung..... | 25 |
| aa) Verrechtlichung der Gesetzesvorbereitung durch die Bundesregierung als Eingriff in in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung?.. | 25 |
| bb) Mögliche Sanktionen zur Durchsetzung der Registrierungspflicht bei der Bundesregierung..... | 27 |
| (1) Entzug der Gelegenheit zur Anhörung im Rahmen der Gesetzesvorbereitung?..... | 27 |
| (2) Durchsetzung der Registrierung mit ordnungsbehördlichen Mitteln... | 28 |
| (3) Aufschiebendes/hemmendes Einspruchsrecht einer parlamentari- schen Minderheit gegen „intransparente“ Gesetzesvorlagen..... | 28 |
| 6. Aktuelle Entwicklung auf der Ebene der EU: Das gemeinsame EU-Transparenzregister als Freiwilligen-Register..... | 29 |
| a) Lobbying auf der Ebene der EU – Besonderheiten..... | 29 |
| b) Der Weg zur gemeinsamen Transparenzregister-Vereinbarung (TRV)..... | 31 |
| c) Wesentliche Bestimmungen der TRV..... | 33 |
| d) Ausblick..... | 34 |
| 7. Schlussfolgerungen für die Einführung eines verbindlichen Lobbyistenregisters auf Landesebene?..... | 35 |
| III. Zusammenfassung..... | 37 |

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, eine schriftliche Auskunft zu der Frage zu erarbeiten, welche Verfahren auf

- Bundesebene,
- Landesebene,
- und europäischer Ebene

angewendet werden, um bei der **Interessenvertretung** (Lobbyismus) in der Politik gegen-
über

- Parlament und
- Exekutive

eine höhere **Transparenz** herzustellen. Hintergrund dieser Anfrage sind die laufenden Be-
ratungen des Brandenburger Landtags über die Einführung eines **Lobbyistenregisters**.
Es soll jeweils dargestellt werden, wie diese Verfahren in Wissenschaft und Öffentlichkeit

bewertet werden. Zudem sollen die damit im Zusammenhang stehenden, rechtlichen Fragen dargestellt und untersucht werden.

II. Stellungnahme

1. Einführung: Das Konzept eines verbindlichen Lobbyistenregisters im Kontext des Problemfeldes Lobbyismus

Politikerinnen und Politiker aller Politikebenen sind oftmals auf externen Sachverstand angewiesen, um auf den verschiedensten Gebieten kompetente Entscheidungen treffen zu können. Sie greifen hierfür auf ihre Mitarbeiter, die Ministerialverwaltung, Expertenkommissionen, staatliche und private Forschungsinstitute und nicht zuletzt auf Expertenwissen aus Verbänden und professioneller Berater zurück. Rein objektive Beratung und ausschließlich interessengeleitete Einflussnahme markieren dabei die theoretischen Gegenpole. Faktisch sind die Grenzen zwischen objektiver Beratung und dezidierter Interessenvertretung indes fließend.

In der öffentlichen Wahrnehmung des „Lobbyismus“ können in den verschiedenen politisch-gesellschaftlichen Systemen und den demokratischen und administrativen Kulturen Europas durchaus Unterschiede festgestellt werden. Die öffentliche Meinung Deutschlands bringt das Lobbying eher mit negativen Erscheinungen wie Korruption und Manipulation in Verbindung, die den „gewöhnlichen“ Bürger von der Entscheidungsfindung ausschließen.¹ Allgemein wird gerade in neuerer Zeit jedoch die Erkenntnis hervorgehoben, dass die interessengeleitete Einflussnahme auf die politischen Akteure an sich selbstverständlicher und legitimer Bestandteil des demokratischen Prozesses ist, die eine ausgewogene Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten erst ermöglicht.² Eine Kernforderung an die legitime

1 Siehe dazu Lösche, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, 2007, S. 9 – 21 und auch Europarat/Parlamentarische Versammlung, Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying), Bericht an die Parlamentarische Versammlung des Europarates vom 5. Juni 2009 (Berichterstatte *Mendes Bota*), Doc. 11937, Abschnitt B II Nr. 11 und 12; siehe auch dort zu folgender Beobachtung des Berichterstatters: „In Deutschland tendiert man dazu, Lobbying für einen in gewisser Weise undurchsichtigen Prozess zu halten, bei dem versucht wird, unlauteren Einfluss auf das politische Geschehen zu erlangen. Deshalb werden Beziehungen zwischen der Regierung und privaten Akteuren (Wirtschaft, Kirchen und Gewerkschaften) fast nie als ‚Lobbying‘ bezeichnet.“ B IV Nr. 51.

2 So z. B. das Grünbuch Europäische Transparenzinitiative (ETI), vorgelegt von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 3. Mai 2006 (KOM[2006]194 endgültig), Kap II Nr. 1 Definitionen und Rahmenbestimmungen: „In einem demokratischen System hat Lobbyarbeit durchaus ihre Berechtigung. Dabei spielt es keine Rolle, wer diese Lobbyarbeit betreibt: einzelne Bürger bzw. Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft oder andere Interessengruppen bzw. Firmen, die Dritte vertreten (Berater für öffentliche Angelegenheiten, Denkfabriken und Rechtsanwälte).“

Lobbyarbeit im demokratischen System ist indes die Transparenz der politischen Entscheidungsfindung für die Bürgerinnen und Bürger.

Eine Regulierung des Lobbying mit dem Zweck, Transparenz im politischen Entscheidungsprozess herzustellen, kann an verschiedenen Punkten ansetzen bzw. die verschiedenen Gruppen der beteiligten Akteure auf unterschiedliche Weise in den Blick nehmen. Gerade Lobbyismus-Kritiker fordern überwiegend eine Verknüpfung bzw. Bündelung verschiedener Maßnahmen und Ansätze für die Herstellung von Transparenz.³

Ein in einigen anderen Staaten (unter anderem USA, Kanada, Polen, Litauen) bereits verwirklichter und in der Bundesrepublik, aber auch in Österreich aktuell wieder diskutierter Ansatz besteht darin, den Lobbyisten Registrierungspflichten vorzuschreiben.⁴

Als weiterer Ansatz wird verfolgt, den „lobbyierten“ Mandatsträgern (der Legislative) oder den Amtsträgern (der Exekutive) Verhaltens- und Offenlegungspflichten aufzuerlegen. Dieser Ansatz ist im Deutschen Bundestag und in einem Teil der Landesparlamente, unter anderem dem Brandenburgischen Landtag, schon zu einem großen Teil umgesetzt (siehe dazu noch unten S. 11).

Gehen die vorgenannten Ansätze davon aus, dass zwischen Interessenvertretern einerseits und Mandats- und Amtsträgern andererseits mit Blick auf ein bestimmtes, aktuell anstehendes Interesse klar unterschieden werden kann, laufen weitere Regulierungsbemühungen darauf hinaus, den personellen „Lagerwechsel“ von Mandats- und Amtsträgern zu Lobby-Organisationen (Drehtür-Effekt) transparent zu gestalten oder auch in gewissen Umfang zu unterbinden (Inkompatibilität).⁵

Die zuvor genannten Konzepte, darunter der hier näher zu betrachtende Ansatz eines verbindlichen Lobbyistenregisters, stellen eher das (im Einzelfall unerwünschte) Handeln individueller Akteure in den Mittelpunkt. Sie werden bisher vor allem auch in der Politikwissenschaft diskutiert. Eine aus der Rechtswissenschaft herrührende Denkrichtung betrachtet dagegen eher den Gesetzgebungsprozess als solchen und das an seinem Ende stehende Gesetz als Produkt, das es zu optimieren gilt. Hier wird über eine prozedural besser orga-

3 Siehe statt vieler an dieser Stelle der prominente Lobbyismus-Kritiker *Leif*, Von der Symbiose zur Systemkrise, APuZ 2010, S. 3 (8 f.) und die auf ihrer Homepage dokumentierten Vorschläge und Aktivitäten der Organisation LobbyControl, <http://www.lobbycontrol.de> [11. Juli 2011].

4 Siehe zu den USA, Kanada und Österreich auch die einzelnen rechtsvergleichenden Hinweise in den folgenden Fußnoten.

5 Siehe auch hierzu statt vieler die unter Fn. 3 genannten.

nisierter Produktion von Gesetzen und neue Instrumente hierfür (wie beispielsweise Gesetzesfolgenabschätzung, Einbeziehung von externem Sachverstand, sog. Panelbefragung⁶ von Anwendern und Betroffenen, Evaluation) nachgedacht. Transparenz und die „kontrollierte“ Einbeziehung von Interessenvertretern und Betroffenen im Entstehungsprozess eines Gesetzes ist bei dieser Denkrichtung kein Wert an sich, sondern ein Gestaltungsmittel zur besseren Gesetzgebung im Sinne eines optimierten Steuerungserfolgs.⁷ Ansätze hierfür finden sich in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (siehe dazu sogleich, S. 8) und auch in der einen oder anderen Form in den entsprechenden Geschäftsordnungen der Regierungen der Länder.⁸

2. Regulierter Umgang mit Interessenvertretern auf der Ebene des Bundes

Auf Bundesebene bestehen bereits gewisse Regelungsansätze in Richtung einer Registrierung von Interessenvertretern.

a) Verbände- und Lobbyistenregistrierung beim Deutschen Bundestag gem. Anlage 2 der GO-BT von 1972

aa) Diskussion zur Legitimität von Interessenvertretung im „Verbändestaat“ in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik

Die Diskussion um die Interessenvertretung im politischen Prozess wurde in den ersten drei Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik vor allen Dingen unter dem Blickwinkel des „Verbändestaates“ geführt, mit dem insbesondere der damals teils als problema-

6 Erläuterung: Unter einer Panelbefragung versteht man in der Umfrageforschung die wiederholte Befragung des gleichen Personenkreises. Das Verfahren wird angewandt, um möglichst sensibel Veränderungen zu messen.

7 Siehe auf europäischer Ebene insbesondere den sog. Mandelkern-Bericht der gleichnamigen Expertenkommission, die im Auftrag des Europäischen Rates zur besseren Gesetzgebung an die Adresse der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten Empfehlungen erarbeitet hat (hrsg. vom BMI unter dem Titel „Moderner Staat – Moderne Verwaltung – Auf dem Weg zur besseren Gesetzgebung – Abschlussbericht 13. Nov. 2001“), Kap 3.4, S. 19; siehe speziell zum Mandelkern-Bericht und seine Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess in Deutschland *Smeddinck*, Optimale Gesetzgebung im Zeitalter des Mandelkern-Berichts, DVBl 2003, 641 – 646; allgemein zur Gesetzgebungslehre *ders.*, Integrierte Gesetzesproduktion – Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, 2006, S. 212 – 230 m. w. N.; *Schulze-Fielitz*, Wege, Umwege oder Holzwege zur besseren Gesetzgebung durch sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, JZ 2004, 862 (862 f. und 868) m. w. N.

8 Siehe für Brandenburg § 23 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg vom 18. Aug. 2006 (ABl. 34/06 S. 566), zul. geänd. am 28. Juni 2011 (noch nicht im Amtsblatt bekannt gemacht, siehe stattdessen Landtagsinformation vom 5. Aug. 2011, Nr. 5/45); siehe beispielsweise auch die Baden-Württembergische Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) vom 27. Juli 2010 (GABl. 2010, S. 277), dort Punkt 5.3.1.

tisch betrachtete (vermeintliche oder wirkliche) Einfluss der Tarifparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) aber auch anderer starker, formierter Verbände auf das ökonomische und politische Geschehen umschrieben wurde. Die damals auf organisierte Verbände konzentrierte Perspektive auf das Problem der Kanalisierung von Interessenvertretung zeigt sich vielleicht am Besten daran, dass unter anderem die Notwendigkeit einer Regelung zur Inkompatibilität oder wenigstens Offenlegung von Abgeordnetenmandat und Verbandsmitgliedschaft diskutiert wurde.⁹ So wurde auch im Rahmen der Vorarbeiten zu einer damals geplanten Verfassungsreform (Enquete-Kommission Verfassungsreform, eingesetzt durch Beschluss des Bundestages vom 22. Feb. 1973¹⁰) das Thema der Beteiligung interessierter Kreise am Gesetzgebungsverfahren unter der Überschrift „Verbände in der politischen Ordnung“ ausführlich diskutiert, jedoch kein konkreter Lösungsvorschlag unterbreitet.¹¹

bb) Registrierung von Verbänden gem. Anlage 2 der GO-BT

Immerhin nahm der Deutsche Bundestag bereits im Jahre 1972 unter dem Eindruck der oben beschriebenen Diskussion eine bis heute geltende Bestimmung zur Registrierung von Verbänden und deren Vertretern in seine Geschäftsordnung auf (Anlage 2 GO-BT).¹² Einzutragen bzw. anzugeben sind der Sitz, die Geschäftsführung, der Interessenbereich, die Mitgliederzahl und die Anzahl der angeschlossenen Organisationen. Das Register wird vom Präsidenten des Bundestages geführt und jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht.¹³ Aufgrund der Registrierung erhält der Registrierte einen Hausausweis. Nach dem Wortlaut der Bestimmung werden überdies nur in dieser Form registrierte Vertreter von Verbänden in den Ausschüssen angehört. In der Praxis ist die Einladung zu einer Anhörung jedoch nicht von einer Registrierung abhängig. Denn entsprechend einer Auslegungsentschei-

9 Siehe hierzu z. B. *H. Schröder*, Vorschläge zur Transparenz des Verbandseinflusses auf die Gesetzgebung, ZParl 1977 (Heft 8), S. 491 (502); das damals gesehene Problem dürfte in dieser Form nicht mehr aktuell sein; so berichtet *Speth*, Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, APuZ 19/2010, S. 9 (12) m. w. N., dass sich der Anteil der Verbandsfunktionäre an den Mitgliedern des Deutschen Bundestages von der 2. Wahlperiode (1953 – 57) bis zur 16. Wahlperiode (2005 – 09) von 45 % auf rund 15,7 % verringert hat.

10 BT-Drs. 7/214.

11 Siehe Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform vom 9. Dez. 1976, BT-Drs. 7/5924, Kap. 3 „Das Verfahren zur Mitwirkung der Verbände an der Gesetzgebung“ und Kap. 4 „Fragen zur Stellung der Verbände in der politischen Ordnung“, S. 119 – 120.

12 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i. d. F. d. Bek. vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zul. geänd. durch Beschluss vom 16. Dez. 2010 (BGBl. I S. 2199),

13 Das aktuelle Register ist einsehbar unter <http://www.bundestag.de/dokumente/lobby/index.html> [12. Juli 2011].

derung des Geschäftsordnungsausschusses dürfen auch nicht registrierter Verbände vom Ausschuss zulässigerweise angehört werden.¹⁴

cc) Formalisierte Anhörung von Interessenvertretern gem. § 70 GO-BT

Die Anhörung von Interessenvertretern im Rahmen öffentlicher Anhörungssitzungen von Ausschüssen ist in § 70 Abs. 1 Satz 1 GO-BT ansatzweise geregelt.¹⁵ Dem Ausschuss wird ermöglicht, zu einer öffentlichen Anhörung neben Sachverständigen auch Interessenvertreter einzuladen. Nicht näher geregelt ist, wen der Ausschuss als Interessenvertreter einladen kann oder muss (zur fehlenden Verknüpfung mit der Registrierung gem. Anlage 2 der GO-BT siehe bereits oben S. 7). Der Ausschuss hat bei der Auswahl der Einzuladenden einen politischen Ermessensspielraum. So werden regelmäßig die (vermutete) spezielle Sachkunde und das gegenständliche Betroffensein für eine Einladung maßgeblich sein.¹⁶ Der Ausschuss kann aber auch anderen Erwägungen Raum geben. Der jeweilige Interessenvertreter selbst hat keinen Anspruch auf Anhörung.¹⁷

§ 70 Abs. 4 Satz 1 GO-BT bestimmt, dass der Ausschuss in eine „allgemeine Aussprache“ mit den Interessenvertretern treten kann. Diese Formulierung impliziert zugleich, dass der Ausschuss in der Gegenwart der Anzuhörenden keine Sachbeschlüsse fassen darf.¹⁸

Für die Berichterstattung des Ausschusses gegenüber dem Plenum regelt § 66 Abs. 2 Satz 2 GO-BT, dass die dargelegten Auffassungen – also auch die der Interessenvertreter – in ihren wesentlichen Punkten im Bericht wiedergegeben werden sollen.

b) Anhörung von Interessenvertretern und Verbänden bei der Bundesregierung

Auch wenn die Verfassungsordnung der Bundesrepublik dem Bundestag als einzig unmittelbar demokratisch legitimiertem Verfassungsorgan den wesentlichen Anteil neben Bun-

14 Auslegungsentscheidung des Geschäftsordnungsausschusses vom 18. Okt. 1979, siehe dazu *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Bd. II – Kommentar, Lsbl.-Slg., Stand Dez. 2008, § 70 Anm. I. 1. c).

15 Rechtsvergleichender Hinweis: siehe demgegenüber das schweizerische ausführlich geregelte so genannte Vernehmlassungsverfahren der parlamentarischen Kommissionen [Ausschüsse] der Bundesversammlung [Bundesparlament] auf der Grundlage des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (Vernehmlassungsgesetz, VIG), AS **2005** 4099 (BBl. **2004** 533), einsehbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/172.061.de.pdf> [18. Juli 2011].

16 *Ritzel/Bücker/Schreiner*, aaO. (Fn. 14), Anm. I. 1. f).

17 *Ritzel/Bücker/Schreiner*, aaO. (Fn. 14), Anm. I. 1. d).

18 *Ritzel/Bücker/Schreiner*, aaO. (Fn. 14), Anm. IV. 1.

desrat und Bundespräsident an Entscheidungsmacht über einen Gesetzesentwurf zuteilt, liegt die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen, die in den Bundestag eingebracht werden, zum ganz überwiegenden Teil in der Hand der Bundesregierung und ihrer Ministerialverwaltung. Der Bundesregierung kommt somit ein Großteil der inhaltlichen Gestaltungsmacht im Gesetzgebungsprozess zu.¹⁹ Von den 7.030 Entwürfen, die in den ersten 16 Wahlperioden tatsächlich als Gesetz verabschiedet wurden, initiierte die Bundesregierung 75 %, 18 % der Vorlagen stammten aus der Mitte des Bundestages und 3,6 % wurden vom Bundesrat eingebracht. Der rechnerische Rest ergab sich aus Parallelentwürfen.²⁰ Auch soweit im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren im Bundestag noch Änderungswünsche von Fraktionen und Abgeordneten formuliert werden, erfolgt dies zum großen Teil mit Unterstützung der Bundesministerien auf der Grundlage so genannter „Formulierungshilfen“. In der Bundesrepublik Deutschland hat somit das Parlament die Aufgabe, Gesetzentwürfe zu erarbeiten, faktisch der Ministerialbürokratie überlassen.²¹ In der Phase der Erarbeitung eines Gesetzentwurfes wird vielfältig und auf verschiedene Weise durch Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts innerhalb der Bundesregierung, zwischen der Ministerialverwaltung und dem Parlament und zwischen Ministerialverwaltung und Interessenvertretern Einfluss auf einen Gesetzentwurf genommen. Die Einflussnahme von nichtstaatlichen Interessenvertretern stellt dabei nur einen, wenn auch gewichtigen Faktor in diesem Zusammenspiel dar. Die nichtstaatlichen Interessenvertreter gehen dabei wohl zu Recht davon aus, dass bereits der Referentenentwurf jedenfalls die ungefähre Zielsetzung und die Position der Bundesregierung widerspiegelt.²²

aa) Die Beteiligung von Fachkreisen

Das Verfahren zur Erarbeitung von Gesetzentwürfen seitens der Bundesregierung und ihrer Ministerialverwaltung wird von der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)²³ geregelt. Deren Regelungszweck besteht einerseits darin, die Organisation und Abläufe innerhalb der Ministerien selbst, ihre Zusammenarbeit untereinander, mit anderen Verfassungsorganen, mit den Ländern und den nachgeordneten Behörden zu re-

19 Prägnant hierzu von *Alemann/Eckert*, Lobbyismus als Schattenpolitik, APuZ 2006, 1 (5); siehe zum sog. „Ankereffekt“ von Entwürfen jüngst *Krüper*, Lawfirm – legibus solutus – Legitimität und Rationalität des inneren Gesetzgebungsverfahrens und das ‚Outsourcing‘ von Gesetzen, JZ 2010, 655 (655).

20 Statistische Angaben aus: Stichwort Gesetzgebung – von der Idee zum Gesetz (Hrsg. Deutscher Bundestag), 2. Aufl. 2010, S. 21.

21 *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 290 ff.

22 Siehe dazu eingehend *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion – Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, 2006, S. 170 f.

23 Bekanntmachung der Neufassung vom 9. Aug. 2000 (GMBI. 2000, S. 526 ff.), zul. geänd. durch Bekanntmachung vom 21. Juli 2009 (GMBI. S. 690).

geln. Andererseits schreibt die GGO auch vor, wie die Gesetzgebungsarbeit innerhalb der Bundesregierung ablaufen soll, bis ein Gesetzentwurf dem Kabinett zur Beschlussfassung vorliegt. Die GGO gibt hierzu gewisse Prüfungs- und Beteiligungsschritte für die Gesetzesvorbereitung vor, die zu einer qualitativen Verbesserung der Gesetzesvorlagen führen sollen.²⁴

Zur Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie Fachkreisen bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung bestimmt § 47 Abs. 3 GGO, dass Verbände und Fachkreise grundsätzlich rechtzeitig zu beteiligen sind. Konkreter Zeitpunkt, Umfang der Beteiligung und Auswahl derjenigen, die beteiligt werden, bleiben aber dem federführenden Ministerium überlassen, soweit keine Sondervorschriften bestehen.²⁵

bb) Gesetzliche Sondervorschriften zur Beteiligung von Verbänden und Fachkreisen

Von dieser sehr allgemein gehaltenen Verwaltungsvorschrift abgesehen existieren mittlerweile einige gesetzliche Vorschriften, die die Beteiligung bestimmter Interessenvertretungen oder Verbände bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen zu bestimmten Sachgebieten zwingend vorsehen. So schreibt § 118 Bundesbeamtengesetz vor, die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligen.

Recht weitreichende Beteiligungsrechte für Umweltverbände und Naturschutzvereinigungen als „ideelle“ Interessenvertreter, die sich zum Teil auch auf die Rechtsetzung erstrecken, kennt mittlerweile das Umweltrecht. Dies ist eine Folge dessen, dass die Bundesrepublik Konventionspartei der Aarhus-Konvention²⁶ ist, die von allen EG-Mitgliedstaaten und der Europäische Gemeinschaft unterzeichnet wurde. Die Aarhus-Konvention verpflichtet unter anderem dazu, die Öffentlichkeit durch geeignete verfahrensrechtliche Maßnahmen an umweltschutzrechtlichen Entscheidungen zu beteiligen. So gibt § 63 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)²⁷ anerkannten Naturschutzvereinigungen auf Bundes- bzw.

24 Siehe dazu *Zypries/Peters*, Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien, ZG 2000, 316 (324 f.).

25 Rechtsvergleichender Hinweis: Siehe demgegenüber das ebenfalls durch das Vernehmlassungsgesetz geregelte Verfahren beim schweizerischen Bundesrat [Regierung], (Fn. 15) in Verbindung mit der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VIV) vom 17. Aug. 2005, AS **2005** 4103, einsehbar unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c172_061_1.html [15. Aug. 2011].

26 Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) vom 9. Dezember 2006 (BGBl. II S. 1251).

27 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

Landesebene unter anderem Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Vorbereitung von Verordnungen des Bundes (Abs. 1 Nr. 1) oder eines Landes (Abs. 2 Nr. 1) sowie anderer im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Wer sich als anerkannte Naturschutzvereinigung hieran beteiligen kann, bestimmt sich nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes²⁸ (Anerkennung von Vereinigungen).

Eine Anhörung „beteiligter Kreise“ beim Erlass von Rechtsverordnungen auf der Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)²⁹ sieht auch § 43 Abs. 1 BImSchG vor. § 51 BImSchG definiert als „beteiligte Kreise“ einen jeweils auszuwählenden Kreis von Vertretern der Wissenschaft, die Betroffenen, die beteiligte Wirtschaft, das beteiligte Verkehrswesen und die für Immissionsschutz zuständigen obersten Landesbehörden. Andere Gesetze mit Bezug zum Umweltschutz kennen ähnliche Bestimmungen.

3. Bestehende Regelungen in den Verfassungsinstitutionen und -organen der Länder?

Die Landesparlamente und Landesregierungen haben im Rahmen ihrer Kompetenzen zum Teil eigene Anstrengungen unternommen, um die Transparenz des legislativen und exekutiven Handelns auf Landesebene zu erhöhen. Zu den Haupt-Aktionsfeldern gehören hier allerdings die Verhaltenspflichten für Abgeordnete und insbesondere die Pflicht zur Offenlegung von Nebeneinkünften.³⁰ Ein verbindliches Lobbyistenregister ist bisher – soweit ersichtlich – noch in keinem Bundesland eingerichtet.

28 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) vom 7. Dez. 2006 (BGBl. I S. 2816), zul. geändert durch Gesetz vom 11. Aug. 2010 (BGBl. I S. 1163).

29 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), zul. geändert durch Gesetz vom 1. März 2011 (BGBl. I S. 282).

30 Wesentliche Gesichtspunkte hierfür ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 44b (Bundes-)Abgeordnetengesetz (Nebeneinkünfte von Abgeordneten) vom 4. Juli 2007 – Az. 2 BvE 1/06 u. a. –, BVerfGE 118, 277 ff.; siehe für Brandenburg § 30 Abgeordnetengesetz in der Neufassung durch Gesetz vom 29. Mai 2006 (GVBl. I S. 66) und dazu den Gesetzentwurf des Landtagspräsidenten „Siebentes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und anderer Gesetze“, LT-Drs. 4/2680, zur Erweiterung der Anzeige- und Offenlegungspflichten; vgl. im Übrigen zu den Hintergründen und den tatsächlichen Auswirkungen der neu gefassten Verhaltensregeln auf Bundesebene *van Aaken*, Regulierung durch Transparenz: Verhaltensregeln für Parlamentarier und ihre Realfolgen, Der Staat, 49. Bd. (2010), S. 369 ff.

4. Aktuelle Diskussion auf Bundesebene zur Einführung eines verbindlichen Lobbyisten-registers

„Lobbyismus“, seine Bedeutung und seine Erscheinungsformen sind – wie schon eingangs erwähnt – derzeit vorrangig Begriffe des politischen Journalismus wie auch Gegenstand der Politikwissenschaft. Entsprechend zahlreich sind Äußerungen und Veröffentlichungen zu diesem Themenkreis. Zu den politikwissenschaftlichen Fragestellungen können deshalb nur einige einführende Anmerkungen ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit gegeben werden.³¹

a) Wandlungen des Lobbyismus

Von den ehemals zum „Verbändestaat“ angestellten Überlegungen sind einige weiterhin aktuell geblieben. Zugleich aber haben sich auch entscheidende Umstände geändert. Zum Beispiel rückt die „traditionelle“ Verbandspolitik offenbar aus der Sicht der Unternehmen heute zunehmend in den Hintergrund, da sich die vielfältigen Interessen einer gesamten Industriebranche oder anderer Berufszweige längst nicht mehr effektiv in einem Verband bündeln lassen. Auch hat sich das Erscheinungsbild der Interessenvertretung teilweise gewandelt.³² Interessen werden zunehmend nicht mehr durch körperschaftlich organisierte Verbände vertreten, in denen eine organisierte Willensbildung mit Mehrheitsprinzip und gewissem Minderheitenschutz stattfindet, sondern durch Rechtsanwaltskanzleien und Public-Affairs-Agenturen, aber auch in weiterem Sinne durch „Denkfabriken“ (Forschungs- und Hochschuleinrichtungen). Anders als in den meisten Organisationen mit „klassischer Verbandsstruktur“ (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, kirchliche Organisationen, gesellschaftliche Organisationen im vorpolitischen Raum usw.) findet bei den neuen Formen keine innerorganisatorische Demokratie oder Mitgliederbeteiligung statt.³³ Lobbying ist mit- hin teilweise auch zu einer bezahlten Dienstleistung geworden.

Zugleich jedoch haben sich mit den neuen Medien (Internet, Internet in seiner Gestalt des social-web) die medialen Möglichkeiten der Interessenvertretung stark erweitert. Einzelak-

31 Zur Übersicht über die umfangreiche politikwissenschaftliche Literatur zu diesem Thema siehe beispielsweise von Winter, Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in der Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, ZParl 2004, 761 (776); Lösche, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, 2007; Michalowitz, Lobbying in der EU, 2007.

32 Chahoud, Aus dem Alltag eine Politikberaters, APuZ 19/2010, S. 34 (35); vertiefend dazu Speth, aaO. (Fn. 9), S. 11 – 13; Jun, Wandel des Parteien- und Verbandesystems, APuZ 28/2009, S. 28 (32).

33 Sachverständiger Hahlen, A-Drs. 16(4)631 F in seiner schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in dessen 99. Sitzung der 16. Wahlperiode zum Thema „Transparenz“ am 15. Juni 2009 (im Folgenden Anhörung Transparenz), einsehbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1373&id=1136> [10. Mai 2011].

teure und außerhalb der „klassisch“ formierten Verbände und Organisationen gesellschaftlich aktive Gruppen (zivilgesellschaftliche Gruppen, Plattformen, Netzwerke) können so genannte grassroot campaigns³⁴ (Petitionskampagnen, Bürger- und Volksinitiativ-Kampagnen) sehr viel leichter und kostengünstiger ins Werk setzen. Denn auch zivilgesellschaftliche Gruppen betreiben Lobbying für bestimmte (ideelle) Interessen.

Auch wenn diese Form der politischen Aktivität derzeit überwiegend mit basisdemokratischem Bürgerengagement und sozialen Bewegungen in Verbindung gebracht wird, sind es durchaus nicht nur zivilgesellschaftliche Gruppierungen, die sich diese „neuen“ Formen des Lobbying zu eigen machen, sondern auch „klassische“ Verbände und Vereinigungen bis hin zu Unternehmen, die diese Methoden zum Teil parallel zu ihrem klassischen Vorgehen nutzen.³⁵

Für die Landes- und Kommunalpolitik als Bestandteil des föderalen Gefüges der Bundesrepublik ist hinzuzufügen, dass Gruppierungen und Vereinigungen sich nicht mehr nur auf das eigentliche Lobbying, also die Einflussnahme auf Politiker/Entscheidungsträger, beschränken müssen, sondern dass sie aufgrund der landesverfassungsrechtlich oder kommunalrechtlich gewährten direktdemokratischen Instrumente selbst gesetzgeberisch einwirken können. Insofern kann man heute vielleicht schon von einem gleitenden Übergang Lobbying/Campaigning/Einsatz direktdemokratischer Instrumente, jedenfalls aber von mehrgleisigen Strategien der Interessendurchsetzung auf Landes- und Kommunalebene ausgehen. Angesichts dieser Diversifikation der Akteure und ihrer Möglichkeiten kann nachgerade von einer „neuen Unübersichtlichkeit“ auf dem Feld der Interessenvertretung gesprochen werden.³⁶ Diese gesellschaftlichen Tendenzen und Effekte wären bei einer Regulierung des Lobbying angemessen zu berücksichtigen.

34 „Grassroot campaigning“ (am. Engl., wortwörtlich Grasswurzel-Kampagnen), Begriff aus den USA mit denen Kampagnen gemeint sind, bei denen durch Mobilisierung der einzelnen Bürger die politischen Repräsentanten gezielt aufgefordert werden, sich für ein bestimmtes Ziel/ein bestimmtes Thema einzusetzen; siehe zu dieser Form der Interessenvertretung und möglichen Konzepten zum Beispiel das Arbeitspapier „Grassroot campaigning – ein neues altes Instrument für den Mittelstand und seine Verbände“, hrsg. v. Deutschen Institut für Public Affairs zu einer Veranstaltung des Schweizerischen Kulturministeriums am 30. Nov. 2007 und Metzinger, Campaigning – Ein gezieltes NGO-Instrument zur Durchsetzung von Veränderungsprozessen, VMI [Fachzeitschrift für Nonprofit Management des Institutes für Verbandsmanagement der Universität Fribourg] 2/99; beide Dokumente einsehbar unter <http://www.kulturministerium.ch/Dokumente/Dossiers> [20. Mai 2011].

35 Siehe dazu Voss, Grassrootscampaigning und Chancen durch neue Medien, APuZ 10/2010, S. 28 – 33.

36 Siehe hierzu den kritischen Beitrag von Heinze, Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland, Zeitschrift für Politikberatung, 2009, 5 (7 – 12).

b) Aktuelle parlamentarische Initiativen zu einem Lobbyistenregister im Bundestag

War die Registrierungsregelung des Deutschen Bundestags von 1972 im europäischen Vergleich seinerzeit innovativ, wird sie von denjenigen, die ein Lobbyistenregister grundsätzlich befürworten, mittlerweile als unzureichend angesehen.³⁷ Kritikpunkte sind zum Beispiel, dass sich selbstständige Lobbyisten nicht eintragen lassen können und die Registrierung (nur) freiwillig ist.

In neuerer Zeit brachten die Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der 16. Wahlperiode Anträge ein,³⁸ mit denen die Bundesregierung jeweils aufgefordert wurde, eine verbindliche Regelung zur Registrierung von Interessenvertretern (Lobbyistenregister) im Bereich des Bundestags und der Bundesregierung vorzulegen.

Die Anträge wurden im Innenausschuss im Wege einer öffentlichen Anhörung im Juni 2009³⁹ beraten, fielen dann jedoch der Diskontinuität anheim. In der 17. Wahlperiode brachten die genannten Fraktionen noch einmal gleichlautende Anträge ein.⁴⁰ Hierüber debattierte der Bundestag am 7. April 2011 in erster Lesung.⁴¹ Die Antragsteller brachten in der Debatte vor, dass nur eine verpflichtende Registrierung die notwendige Transparenz für den Bürger schaffen könne. Demgegenüber wandten die Kritiker vor allen Dingen ein, dass der bürokratische Aufwand der Registrierung in keinem Verhältnis zum vorgetragenen Zweck stehe, die negativen Auswüchse des Lobbyismus zu beschneiden. Denn unlautere Einflussnahme laufe subtil ab und sei auf diese Weise nicht zu verorten oder gar zu verhindern.⁴²

Im Juli 2011 brachte auch die Fraktion der SPD einen Antrag zur Einrichtung eines verbindlichen Lobbyistenregisters ein,⁴³ über den am 7. Juli 2011 im Plenum debattiert wur-

37 Siehe die Bewertung des Sachverständigen Meyer in der Anhörung Transparenz (Fn. 33), A-Drs. 16(4)631 C, S. 6 f. und die Stellungnahme von *LobbyControl - Initiative für Transparenz und Demokratie* e.V. in der Anhörung Transparenz (Fn. 33), A-Drs. 16(4)331 E, S. 4.

38 Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter einführen“, BT-Drs. 16/13174; Antrag DIE LINKE „Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters“, BT-Drs. 16/8453.

39 Siehe Fn. 14.

40 Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen“ vom 7. Juli 2010, BT-Drs. 17/2486; Antrag DIE LINKE „Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters“ vom 9. Juni 2010, BT-Drs. 17/2096.

41 TOP 6 a bis 6 c der Sitzung am 7. April 2011, PIPr. 17/102, vom 7. April 2011, S. 11678B ff.

42 Siehe dazu insbesondere Abg. Schuster (CDU/CSU), PIPr. 17/102, S. 11690.

43 Antrag der SPD-Fraktion „Interessenvertretung sinnvoll regeln – Lobbyismus transparent machen“ vom 5. Juli 2011, BT-Drs. 17/6442.

de.⁴⁴ In der Debatte wurden von den Befürwortern und Gegnern der Einführung eines verbindlichen Lobbyistenregisters im Grundsatz die gleichen Argumente vorgetragen wie schon zuvor in der Debatte am 7. April 2011.

Alle genannten Anträge wurden an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung überwiesen. Die Beratung dauert noch an.

Der folgenden Tabelle können einige wesentliche Forderungen der verschiedenen Anträge entnommen werden. Sie werden im folgenden Abschnitt „Rechtsfragen“ (II.5, S. 16 ff.) näher erläutert.

| | | DIE LINKE (BT-Drs. 17/2096) | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/2486) | SPD (BT-Drs. 17/6442) |
|--|---|---|--|--|
| Art der Regelung | | Formelles Gesetz | Formelles Gesetz und Geschäftsordnungen | „Änderung der Geschäftsordnung BT und anderer einschlägiger Regelungen“ |
| Vorgeschlagene Reichweite | Geltung für den Bundestag | ja | ja | ja |
| | Geltung für die Bundesregierung | ja | ja | (ja: „Bundesbehörden“) |
| Eintragungspflicht | Entstehen der Eintragungspflicht | Absicht der Einflussnahme auf die Gesetzgebung und Kontaktaufnahme mit Abgeordneten/deren Mitarbeitern, Funktionsträgern der Parteien/deren Mitarbeitern, Regierungsmitgliedern und Bundesregierung | Absicht der Einflussnahme auf die Legislative und Exekutive | Absicht der Einflussnahme auf den demokratischen Willensbildungsprozess und Kontaktaufnahme zu Bundestagsabgeordneten und Bundesbehörden |
| | Ausnahmen von der Eintragungspflicht | ja, Abgrenzung durch finanzielle oder zeitliche Schwellenwerte | ja, Abgrenzung durch finanzielle oder zeitliche Schwellenwerte | ja, Abgrenzung durch finanzielle oder zeitliche Schwellenwerte |
| Kombination mit Verhaltenskodex für Interessenvertreter | | nein | ja | ja, Annahme oder Nichtannahme soll im Register vermerkt werden |
| Regelung zum Anwaltslobbying gefordert: | | ja | nein | ja |
| Sanktionssystem bei Nichtbeachtung | Anreiz-Lösung (Entzug von Sonderrechten) | nein | ja, Fortentwicklung bestehender Lösungen | nein |
| | Sanktionen bei unterbliebener oder fehlerhafter Registrierung | ja, allgemein „Sanktionen“ bei Pflichtverstoß | nein | ja (Ordnungswidrigkeitstatbestand) |
| Zuständige Stelle für die Registerführung | | Ombudsmann beim Deutschen Bundestag | Präsident des Deutschen Bundestags | Präsident des Deutschen Bundestags |

44 TOP 13 der Sitzung am 7. Juli 2011, PIPr. 17/170, S. 14010A ff.

5. Rechtsfragen zu einem verbindlichen Lobbyistenregister

Die bisher vorgeschlagenen Konzepte skizzieren mögliche rechtliche Lösungsansätze nur grob. Die Diskussion konkreter rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten steht deshalb – anders als die politikwissenschaftliche Diskussion des Phänomens Lobbyismus – erst am Anfang. Soll das Lobbyistenregister, wie in allen drei im Bundestag derzeit beratenen Vorschlägen gefordert, in irgendeiner Form verbindlich sein, sind ungleich mehr (verfassungs-)rechtliche Folgefragen zu bedenken, als dies für das bisherige, letztendlich auf Freiwilligkeit aufbauende Verbandsregister beim Bundestag notwendig war. Die folgenden Ausführungen haben nur den Charakter vorläufiger Anmerkungen, die auf mögliche rechtliche Problemfelder hinweisen sollen. Sie sind keinesfalls abschließend zu verstehen.

a) Eine Weichenstellung: Die Form der Kodifizierung

Eine der wesentlichen Weichenstellungen für die Funktionsmechanismen eines Lobbyistenregisters besteht in der Entscheidung über die Art der Kodifizierung. Sie kann in Form von Geschäftsordnungsregeln oder im Wege eines Gesetzes erfolgen.⁴⁵

Da Registrierungs- und sonstige Offenlegungspflichten oder ein „angeschlossener Verhaltenskodex“ jedenfalls in Form einer Berufsausübungsregelung in die Grundrechte der Betroffenen eingriffen (Berufsfreiheit Art. 12 Abs. 1 GG), würde nur die Gesetzesform dem grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt in formeller Hinsicht genügen. Zum Prüfstein wird insbesondere die Frage, mit welchen Sanktionsmechanismen die Eintragungspflicht in das Lobbyistenregister ausgestattet werden soll. Ganz ohne einen Sanktionsmechanismus wird es nicht gehen: Verpflichtungen, die „im Ernstfall“ nicht durchgesetzt werden können, erfüllen ihren Zweck, mehr Transparenz für die Bürger zu schaffen, womöglich nur unzureichend. Klassische Sanktionen wie Bußgelder dürfen jedenfalls nur auf der Grundlage eines formellen Gesetzes festgelegt werden.

Geschäftsordnungsregeln verpflichten nur die Mitglieder des jeweiligen Verfassungsorgans, das sich diese Geschäftsordnungsregeln gibt, nicht hingegen Außenstehende oder andere Verfassungsorgane. Sie entfalten deshalb auch keine Eingriffswirkung gegenüber privaten Dritten. Sie greifen zugleich nicht in die Kompetenzen anderer Verfassungsorgane über. „Durchgesetzt“ werden könnten solcherart formulierte Registrierungsvorschriften

⁴⁵ Bezogen auf die Geschäftsordnung des Bundestages, siehe hierzu *Hoppe*, Transparenz per Gesetz? - Zu einem zukünftigen Lobbyistenregister, ZRP 2009, 39 – 41.

deshalb auch nur mit einem „internen“ Anreiz-System, das den Registrierten besondere Erleichterungen des Zugangs (wie jetzt z. B. der Hausausweis im Deutschen Bundestag) oder eine gewisse Vorzugsstellung in Form von Äußerungsrechten (beispielsweise in Ausschuss-Anhörungen) gewährt, die Nichtregistrierten vorenthalten werden. Wegen der fehlenden Bindungswirkung von Geschäftsordnungsvorschriften gegenüber Außenstehenden ist die Festsetzung von „echten“ ordnungsrechtlichen Sanktionen ihnen gegenüber auf diese Weise nicht möglich.

b) Grundrechtliche Grenzen gesetzlich bestimmter Offenbarungspflichten von Lobbyisten?

Ein gesetzliches Lobbyistenregister würde zunächst formal die Anforderungen an den oben erwähnten Gesetzesvorbehalt der Grundrechte erfüllen. Seine Bestimmungen müssen aber darüber hinaus den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten inhaltlichen (materiellen) Anforderungen genügen, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Das Maß an Transparenz, das durch ein Lobbyistenregister erzeugt werden könnte, wird wesentlich dadurch beeinflusst, was der Registrierungspflichtige an Daten zusätzlich über sich selbst oder die Organisation angeben muss, der er angehört.⁴⁶ Sowohl der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/2486) als auch der Antrag der SPD (BT-Drs. 17/6442) zählen bereits recht detailliert diejenigen Angaben auf, die in ein zu schaffendes Lobbyistenregister aufgenommen werden sollen. Das mit dem Register angestrebte Ziel höherer Transparenz wird vor allem dadurch verfolgt, dass neben den Grundangaben zu den Vereinigungen und Einzelakteuren auch Daten zu Auftragsverhältnissen, den mitgliederschaftlichen Strukturen einer Vereinigung oder eines Verbandes und den Finanzierungsquellen gefordert werden.

aa) Grundrechtliche Grenzen von Offenbarungspflichten

Bei der tatbestandlichen Ausgestaltung dieser Offenbarungspflichten in einem Gesetz wird zu berücksichtigen sein, dass die Herausgabe von Daten staatlicherseits nur unter Beachtung der grundrechtlich verankerten, datenschutzrechtlichen Gewährleistungen verlangt werden darf. Denn das Offenbarungsverlangen in Bezug auf diese personenbezogenen oder firmenbezogenen Daten stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbst-

⁴⁶ Hierüber scheint in der Anhörung Transparenz (Fn. 33) im Wesentlichen Einigkeit geherrscht zu haben, siehe die mündlichen Äußerungen (Wortprotokoll 16/99) der Sachverständigen *Battis* (aaO., S. 24), *H. Meyer* (aaO., S. 40) und des Abg. *P. Friedrich* (aaO., S. 39).

bestimmung dar (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 11 LV [Recht auf Datenschutz]). Wurde früher noch diskutiert, ob auch juristische Personen dieses Grundrecht für sich in Anspruch nehmen können, bezieht das Bundesverfassungsgericht in neuester Zeit über Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen in den Schutzbereich des Grundrechts auf Datenschutz ein. Voraussetzung ist, dass die Zwecksetzung der juristischen Person ein Schutzbedürfnis hervorruft, das dem einer natürlichen Person vergleichbar ist. Dabei stellte das Gericht fest, dass hierfür regelmäßig auf die Art und Zielrichtung der wirtschaftlichen Tätigkeit der juristischen Person abzustellen ist.⁴⁷ Im Übrigen dürfte für Unternehmen jedenfalls der Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG eröffnet sein, was die Offenlegungspflichten gerade von Firmendaten betrifft.⁴⁸

Gewisse Vorgaben in Bezug auf datenschutzrechtliche Anforderungen für ein „Transparenzregister“ können möglicherweise bereits der aktuellen Rechtsprechung verschiedener deutscher Verwaltungsgerichte⁴⁹ und des Europäischen Gerichtshofes⁵⁰ entnommen werden. Letzterer hatte die Veröffentlichung der Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft am Prüfungsmaßstab von Art. 8 der Grundrechtsecharta (Recht auf Achtung des Privatlebens in Form des Datenschutzes) zu prüfen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass beispielsweise die (Internet-)Veröffentlichung von mitgliedschaftlichen Zusammenhängen und Finanzierungsquellen oder von Auftraggebern mit dem Bemühen um Transparenz gerechtfertigt werden könnte.⁵¹ Denn das mit einem Lobbyistenregister verfolgte Ziel besteht darin, die politische Information für Öffentlichkeit und Bürger zu verbessern und so die politischen Beteiligungsrechte zu stärken.⁵² Dieses Ziel kann grundsätzlich nicht anders als durch Veröffentlichung solcher Daten erreicht werden.⁵³ Der Umfang, die Tiefe und die Auswahl dessen, was an Angaben eingefordert werden kann, finden allerdings ihre Grenze darin, dass gegenüber privaten Dritten

47 Zu juristischen Personen als Trägerinnen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung BVerfG, Beschl. v. 13. Juni 2007, 1 BvR 1550/03, 2357/04, 603/05, E 118, 168 (203 f.) – Automatische Kontenabfrage.

48 BVerfG, Beschl. vom 14. März 2006, 1 BvR 2098/03, 1 BvR 2111/03, juris, Rn. 81 ff.

49 Siehe z. B. SächsOVG, Beschl. vom 10. März 2010, 3 B 366/09, juris, Rn. 4 mit zahlreiche Verweisen auf die Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte.

50 Siehe EuGH, Urt. vom 9. Nov. 2010, C-92/09, C93-/09, juris, ebenfalls einsehbar unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/ [16. Aug. 2011].

51 SächsOVG, Beschl. vom 10. März 2010, 3 B 366/09, juris, Rn. 4 und 8.

52 Zur Legitimität des Ziels, mehr Transparenz herzustellen, siehe auch EuGH (aaO., Fn. 50), Rn. 67 – 71.

53 Sehr kritisch gegenüber einer Forderung nach Transparenz, die nicht mit einer genaueren Analyse der damit verfolgten Richtung von Transparenz verbunden wird, OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschl. v. 4. Mai 2009, 2 M 77/09, juris, Rn. 12.

eine verhältnismäßige Abwägung getroffen werden muss zwischen den öffentlichen Interessen einerseits und dem grundrechtlich gewährten individuellen Recht auf informationelle Selbstbestimmung andererseits. Zugunsten von Unternehmern und Unternehmen dürfte zudem mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 49 Abs. 1 LV (Berufsfreiheit) gelten, dass diese jedenfalls nicht dazu verpflichtet werden dürfen, der Öffentlichkeit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu offenbaren. Unter „Geschäftsgeheimnis“ versteht die Rechtsprechung alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat; zu derartigen Geheimnissen gehören auch Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher und Kundenlisten.⁵⁴

Überträgt man diese Gesichtspunkte auf ein künftiges verbindliches Lobbyistenregister, dürfte beispielsweise der Kundenkreis einer Public-Relation-Agentur, die sich auf professionelle Lobbyarbeit (Public Affairs) spezialisiert hat, als Bestandteil des grundrechtlich geschützten Geschäftsgeheimnisses anzusehen sein. Seine Offenlegung kann nicht ohne Weiteres, sondern allenfalls mit einer entsprechenden Rechtfertigung durch einen legitimen Zweck unter sorgfältiger Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt werden. Aus dem gleichen Grund könnte es problematisch sein, von Unternehmen die Offenlegung von Firmeninterna wie dem Gesamtbudget oder dem Budget für Öffentlichkeitsarbeit zu verlangen.⁵⁵

Auch die Modalitäten der Veröffentlichung müssten gewissen datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen. Das Medium der Veröffentlichung müsste so eingerichtet und gestaltet werden, dass eine Gefahr des Datenmissbrauchs durch Dritte (Datamining, unzulässige Adressensammlung und Ähnliches) vermieden wird. Überdies dürfte weder von der Zusammenstellung der anzugebenden Daten als solcher noch von ihrer medialen Präsentation eine Prangerwirkung für die Betroffenen ausgehen.⁵⁶ Denn die Lobbyistentätigkeit ist als solche nicht illegitim, sondern bewegt sich im Rahmen der zulässigen Grundrechtsausübung.

54 Siehe zum Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses durch Art. 12 Abs. 1 GG BVerfG, Beschl. vom 14. März 2006, 1 BvR 2098/03, 1 BvR 2111/03, juris, Rn. 84-87.

55 Siehe dazu den Sachverständigen *Hahlen* in seiner Stellungnahme zur Anhörung Transparenz (Fn. 33), A-Drs. 16(4)631 F, Kap. 2.2.

56 Beispielsweise mit zahlreichen weiteren Nachweisen zu weiteren Entscheidungen OVG Sachsen, Beschl. vom 10. März 2010, 3 B 366/09, juris, Rn. 4 ff.

bb) Sonderfall rechtsberatende Berufe?

Einen gewissen Sonderfall bilden die Rechtsanwälte, die als Lobbyisten tätig sind. Denn ihr Schweigerecht bzw. ihre Schweigepflicht in allen Angelegenheiten, die ihnen in Ausübung ihres Berufes bekannt geworden sind (§ 43a Bundesrechtsanwaltsordnung, § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB), ist recht weitreichend geschützt. Die Schweigepflicht hat teil am Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG, da sie ein unverzichtbarer Bestandteil der anwaltlichen Berufsausübung ist.⁵⁷ Kritische Beobachter des Lobbyismus weisen allerdings daraufhin, dass dies beispielsweise von Wirtschaftskanzleien ausgenutzt wird, um „Nachfragen“ zu ihrer Tätigkeit als Lobbyist zu unterlaufen.⁵⁸ Es ist bisher wohl noch nicht abschließend geklärt, ob diese Schweigepflicht auch den als Rechtsanwalt zugelassenen „professionellen Interessenvertreter“ und seinen Auftraggeber schützt und, wenn ja, ob der Gesetzgeber dieses Verhältnis aus der Schweigepflicht herausnehmen darf.⁵⁹ Im Zweifel käme es wohl auf eine trennscharfe tatbestandliche Abgrenzung zwischen „echter“ rechtsberatender Tätigkeit als Anwalt und einer Lobby-Dienstleistung an.

c) Spezielle Rechtsfragen zu einem verbindlichen Lobbyistenregister des Bundestages

In der bisherigen Diskussion um ein künftiges verbindliches Lobbyistenregister beim Bundestag wurden unter anderem bereits die im Folgenden dargestellten Rechtsfragen angeschnitten.

aa) Tatbestandlicher Anknüpfungspunkt der Kontaktaufnahme

Einigkeit dürfte darüber bestehen, dass die Festlegung einer wie auch immer gestalteten Kontaktsperre von nichtregistrierten Lobbyisten zu Abgeordneten von vornherein nicht in Betracht kommt.⁶⁰ Abgesehen von der praktisch wohl nicht zu bewältigenden Durchsetzung wäre es aus dem Prinzip des freien Mandats (Art. 38 Abs. 1 GG) rechtlich gänzlich ausgeschlossen, den Abgeordneten mehr oder weniger weitreichende Einschränkungen

57 BVerfG, Urt. vom 30. März 2004, 2 BvR 1520, 1521/01, E 110, 226 (252).

58 Siehe zum Beispiel *LobbyControl*, Stellungnahme zur Anhörung Transparenz (Fn. 33), A-Drs. 16(4)631 E, S. 5; der Sachverständige *H. Meyer* zum selben Anlass, A-Drs. 16(4)631 C, S. 9., Antrag der LINKEN, (Fn. 40), BT-Drs. 1/2096, Punkt II.1.b.

59 Siehe einerseits den Sachverständige *H. Meyer* in seiner schriftlichen Stellungnahme in der Anhörung Transparenz (Fn. 33), A-Drs. 16(4)631 C, der die Meinung vertritt, dass sich Rechtsanwälte in diesem Zusammenhang bereits nach geltender Rechtslage nicht auf ihre Schweigepflicht berufen können, und andererseits den Sachverständige *Hahlen* in seiner Stellungnahme zum selben Anlass, Kap. 2.2, der offenbar davon ausgeht, dass selbst eine gesetzliche Ausnahmebestimmung zur Schweigepflicht nicht ohne Weiteres geschaffen werden kann.

60 Siehe beispielhaft die mündlichen Äußerungen der Sachverständigen *Battis* und *H. Meyer* in der Anhörung Transparenz (Fn. 33), Wortprotokoll S. 25.

bei ihrer Entscheidung aufzuerlegen, mit wem sie sprechen. Diese sind sowohl als Mandatsträger als auch als Personen völlig frei darin zu entscheiden, mit wem sie sich über bestimmte Themen austauschen wollen.

Dies wirft die Frage auf, ob für das Entstehen der Registrierungspflicht an die Kontaktaufnahme mit dem Abgeordneten (und seinen Mitarbeitern) tatbestandlich angeknüpft werden kann. Zulässig sein dürfte dies allenfalls unter der Voraussetzung, dass die aus einem Kontakt folgenden Pflichten allein dem Lobbyisten auferlegt werden. Ob eventuelle Umsetzungs-, Kontroll- und Sanktionsprobleme einen solchen Anknüpfungstatbestand praxistauglich machen, wäre eine andere Frage.⁶¹ Der US-amerikanische „Lobbying Disclosure Act“ knüpft bei seiner tatbestandlichen Definition der Tätigkeit des Lobbyisten unter anderem an den „lobby contact“ an und gibt hierfür eine detaillierte Definition.⁶² Der aktuelle Entwurf eines Lobbyisten-Gesetzes des Österreichischen Justizministeriums verzichtet hingegen auf eine Anknüpfung an die Kontaktaufnahme.⁶³

bb) Mögliche Sanktionen zur Durchsetzung der Registrierungspflichten beim Bundestag?

(1) *Fortentwicklung der bereits bestehenden Registrierungsanreize als unechte Sanktionen*

Die derzeit in der Geschäftsordnung niedergelegten Bestimmungen sehen, wie bereits erläutert, vor, dass nur „eingetragene Verbände“ zu Anhörungen der Ausschüsse geladen werden (zur allerdings fehlenden „Umsetzung“ dieser Sanktion siehe bereits oben S. 7). An dieser Art der Sanktionierung soll nach dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-

61 Zum Ansatz einer allgemeinen Offenlegungspflicht als vorzugswürdig gegenüber einer Offenlegungspflicht einzelner Kontakte siehe *Schmedes*, Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag, ZParl 2009, 543 (549).

62 Rechtsvergleichender Hinweis: Siehe Lobbying Disclosure Act of 1995 [Gesetz zur Offenlegung von Interessenvertretung] (Fundstelle: 2 USC [United States Code] 1601) mit Geltung für Repräsentantenhaus und Senat, einsehbar in der aktuellen Fassung unter http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm [7. Juni 2011], Sektion 3, Abs. 8 dieses Gesetzes.

63 Rechtsvergleichender Hinweis: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz-LobbyG) erlassen und das Gerichtsgebührengesetz geändert wird, o. Az. und o. Datum, Ende der sog. Begutachtungsfrist 19. Juli 2011, einsehbar unter <http://www.justiz.gv.at/internet/html/default/2c94848525f84a630130b714f3374762.de.html> [18. Juli 2011].

Nach diesem Entwurf dürfen Lobbyisten und Interessenvertreter von vornherein nur nach einer Eintragung in das Register tätig werden (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs); bei Kontaktaufnahme mit einem Funktionsträger müssen sie auf ihre Aufgabe hinweisen (§ 5 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 Nr. 4 des Entwurfs).

Drs. 17/2486) dezidiert festgehalten werden. Der Antrag der LINKEN (BT-Drs. 17/2096) erwähnt diese Verknüpfung hingegen nicht. Auch das bereits angesprochene „Hausausweisprivileg“ für registrierte Interessenvertreter soll auf der Grundlage des Antrags von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/2486) beibehalten werden, während der Antrag der LINKEN (BT-Drs. 17/2096) wie der der SPD (BT-Drs. 17/6442) diese Sanktion offenbar nicht in Betracht zieht.

Will man diese Form eines Anreizsystems auch im Rahmen eines künftigen Lobbyistenregistergesetzes aufrechterhalten, wäre an dieser Stelle zu fragen, ob solche „hausinternen“ Vergünstigungen überhaupt einer gesetzlichen Regelung zugänglich sind oder ob sie nicht vielmehr als Regelungsthema der Parlamentsautonomie nur in der Geschäftsordnung geregelt werden dürfen. Das könnte insbesondere für ein Anhörungsprivileg von registrierten Interessenvertretern gelten, da die Anhörung typischer Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens, d. h. eines „Kernbestandteils der Geschäftsordnungsautonomie“ ist, in den auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne Weiteres durch gesetzliche Regelungen eingewirkt werden darf.⁶⁴ Unter anderem würde eine gesetzliche Regelung des Anhörungsprivilegs dazu führen, dass auch die Parlamente künftiger Legislaturperioden an diese Regel zunächst einmal gebunden sind. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/2486) berücksichtigt dieses Problem insoweit, als er vorschlägt, die Einzelheiten dieser rechtlichen Regelung der Geschäftsordnung zu überlassen.

(2) Durchsetzung der Registrierung mit ordnungsbehördlichen Mitteln?

Grundsätzlich scheint es nicht fernliegend, das Gebot der Registrierung gegenüber Interessenvertreter und Lobbyisten nach dem Vorbild anderer öffentlicher Register und damit zusammenhängender berufsbezogener Anzeigepflichten mit einem Ordnungswidrigkeiten-tatbestand zu bewehren und zugleich die Möglichkeit zu schaffen, die Registrierung mit Zwangsmitteln der Verwaltungsvollstreckung (z. B. Zwangsgeld) durchzusetzen.⁶⁵ Der Antrag der LINKEN (BT-Drs. 17/2096) scheint im Grundsatz ein solches mehr ordnungsrechtlich ausgerichtetes Sanktionskonzept ins Auge zu fassen. Dezidiert von einem zu schaffen-

64 BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, 2 BvE 14/83 und 4/84, E 70, 324 (360) – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste; siehe hierzu auch die Minderheitsvoten der Richter *Mahrenholz* (376) und *Böckenförde* (387 f.).

65 Rechtsvergleichender Hinweis: (Unter anderem) dieser Ansatz wird grundsätzlich beispielsweise in den USA durch den für Repräsentantenhaus und Senat geltenden Lobbying Disclosure Act of 1995 (Fn. 62) verfolgt; siehe nunmehr auch die geplante Einführung von so genannten Verwaltungsstrafen im Entwurf eines LobbyG des Österreichischen Justizministeriums (Fn. 63), § 16 des Entwurfes.

den Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand spricht der Antrag der SPD-Fraktion (BT-Drs. 17/6442).

Für ordnungsrechtlich begründete Anzeige- und Registrierungspflichten vor der Ausübung bestimmter Tätigkeiten gibt es in der Rechtsordnung durchaus Vorbilder, beispielsweise die Pflicht zu Anzeige der Aufnahme eines Gewerbes (§ 14 GewO⁶⁶ in Verbindung mit dem Ordnungswidrigkeitstatbestand § 146 Abs. 2 Nr. 2 GewO bei unterlassener Anzeige) und die damit meist in Zusammenhang stehende Pflicht zur Anmeldung beim Handelsregister (§ 14 HGB⁶⁷ in Verbindung mit der Durchsetzung der Anmeldepflicht mittels Zwangsgeld durch das Registergericht gemäß §§ 388 ff. FamFG⁶⁸).

Soll die Registrierungspflicht indes mit klassischen Instrumenten des Polizei- und Ordnungsrechts durchgesetzt werden, müssen sich zunächst Eingriffsvoraussetzungen und Rechtsfolgen an den hierfür geltenden, strengen Maßstäben für die Ausübung staatlichen Zwangs messen lassen. Insbesondere unterläge ein Ordnungswidrigkeitstatbestand, der die unterlassene Registrierung als Interessenvertreter/Lobbyist sanktioniert, als „kleiner Straftatbestand“ dem speziellen strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot aus Art. 102 Abs. 2 GG; jedermann muss vorhersehen können, welches Verhalten mit der Auferlegung eines Bußgeldes verbunden ist.⁶⁹ Deshalb müssten der Begriff des registrierungspflichtigen „Lobbyisten“ und seine Tätigkeit hinreichend bestimmt formuliert werden⁷⁰ und insbesondere klar abgrenzbar sein von denjenigen Personen und Personengruppen, die ebenfalls mit dem einzelnen Abgeordneten regelmäßig, gelegentlich oder auch nur in einem Einzelfall das Gespräch suchen, wie zum Beispiel „Betroffene“, „Sachverständige“, politisch interessierte Gesprächspartner, Vertreter gesellschaftlicher Gruppierungen usw. Die vorgestellten Anträge schlagen hier übereinstimmend zeitliche und finanzielle Schwellenwerte, ähnlich der US-amerikanischen Lösung, vor.⁷¹ Lobbyarbeit, die einen bestimmten zeitlichen oder finanziellen Aufwand nicht übersteigt, soll nicht zu einer Registrierungspflicht führen.

66 Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Feb. 1999 (BGBl. I S. 202), zul. geänd. durch Gesetz vom 11. Juli 2011 (BGBl. I S. 1341).

67 Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zul. geänd. durch Gesetz vom 1. März 2011 (BGBl. I S. 288).

68 Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), zul. geänd. durch Gesetz vom 22. Dez. 2010 (BGBl. I S. 2255).

69 BVerfG, Beschl. vom 23. Okt. 1985, 1 BvR 1053/82, E 71, 108 (114) – Anti-Atomkraftplakette.

70 Rechtsvergleichender Hinweis: Siehe beispielsweise die Definitionen in Sektion 3 des Lobbying Disclosure Act of 1995 (Fn. 62) zu Lobby-Aktivitäten, Lobby-Kontakten, Lobbyisten usw.

71 Siehe die Schwellenwerte im Lobbying Disclosure Act of 1995 (Fn. 62), Sektion 3, Absatz 10: 20 Prozent des Auftragsvolumens innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten.

Daneben sollte auch die Zuständigkeitsfrage, insbesondere die Einrichtung einer Zuständigkeit des Parlaments für die Organisation des Registers, die Kontrolle und die Sanktionierung sorgfältig erwogen werden. Denn in diesem Falle würde das Parlament als die oder jedenfalls eine der Registrierungsstellen behördliche Aufgaben wahrnehmen, müsste also die Befolgung dieser Bestimmungen unter anderem unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aller Betroffenen sicherstellen.⁷² Zwar ist eine Zuweisung von einzelnen Verwaltungszuständigkeiten an das Parlament nicht von vornherein ausgeschlossen. So hat der Gesetzgeber dem Bundestagspräsidenten in §§ 18 ff. ParteiG die Zuständigkeit für die Festsetzung der staatlichen Zuweisung von Mitteln an die Parteien zugewiesen (Parteienfinanzierung). Die Aufgaben einer Registrierungsstelle für Lobbyisten würden jedoch weiter reichen als eine Mittelzuteilung auf Antrag. Sie müsste die Tätigkeit von Interessenvertretern im Umfeld des Bundestages von Amts wegen beobachten und beurteilen, letztlich also in irgendeiner Form überwachen und im Zweifel die Registrierungsvorschriften auch im Wege des Verwaltungszwangs durchsetzen, d. h. eine ordnungsbehördliche Zuständigkeit wahrnehmen. Die Wahrnehmung einer solchen ordnungsbehördlichen Aufgabe durch das Parlament „in eigener Angelegenheit“ scheiterte wohl nicht von vornherein an einer verfassungsrechtlichen Schranke. Denn ein grundlegendes Verbot der Entscheidungsfindung in eigener Sache existiert als solches nicht. Dennoch täte sich möglicherweise ein Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlich geschützten Mandatswahrnehmung der einzelnen Abgeordneten auf, die als die „Lobbyierten“ zwangsläufig ebenfalls in den Fokus einer Lobbyüberwachungsstelle gerieten.

(3) Einsetzung eines unabhängigen Beauftragten als Alternative zur ordnungsbehördlichen Durchsetzung?

Eine mögliche Alternative zu einer ordnungsbehördlich agierenden Registrierungs- und Überwachungsstelle könnte die Einsetzung eines unabhängigen Parlamentsbeauftragten sein, der mit eigenen Informations- und Auskunftsrechten einerseits und Berichtspflichten andererseits die Aktivitäten von Interessenvertretern kontinuierlich beobachtet, hingegen nicht mit der Rechtsdurchsetzung im verwaltungsrechtlichen Sinne beauftragt ist.⁷³ An die

72 Aus praktischen Erwägungen deshalb gegen eine Zuständigkeit des Präsidenten oder der Bundestagsverwaltung der Sachverständige *Hahlen* in seiner schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung Transparenz (Fn. 33), A-Drs. 16(4)631 F, Kap. 2.3.

73 So z. B. *Leif*, aaO. (Fn. 3), S. 8; für eine Kombination der Berichtsmöglichkeiten mit ordnungsbehördlichen Instrumenten beim „Interessenvertretungsbeauftragten“ verbunden mit einer Ansiedlung der Registrierungsstelle beim Innenministerium spricht sich (ohne vertiefende rechtliche Betrachtung) *Schmedes* aus in: Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deut-

Stelle der ordnungsbehördlichen, unmittelbaren Rechtsdurchsetzung träte durch die auf diese Weise hergestellte Öffentlichkeit ein indirekt wirkender Hebel gegenüber den Registrierungsverpflichteten.⁷⁴ Auch hier wäre allerdings noch eine Vielzahl von Einzelheiten zu diskutieren.

d) Spezielle Rechtsfragen zu einem verbindlichen Lobbyistenregister der Bundesregierung

In der Diskussion um ein künftiges verbindliches Lobbyistenregister bei der Bundesregierung wurden unter anderem bereits die im Folgenden dargestellten Rechtsfragen angeschnitten.

aa) Verrechtlichung der Gesetzesvorbereitung durch die Bundesregierung als Eingriff in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung?

Gegen eine gesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung durch ein Lobbyistengesetz könnten verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, die sich aus der Abgrenzung der Verfassungsräume von Bundestag als Legislative und Bundesregierung als Exekutive ergeben.

Verschiedentlich wurde diese Frage anhand der so genannten Organisationsgewalt des Bundeskanzlers diskutiert (Art. 64 GG). Diese erlaubt ihm, über den Umfang und den Zugschnitt sowie über die sonstige Organisationsstruktur der Ressorts der Bundesregierung grundsätzlich ohne Mitwirkung des Parlaments zu entscheiden. Ein unzulässiger Eingriff in diese Kompetenz wurde indes verneint.⁷⁵ Dieser Ansatz dürfte jedoch den eigentlichen Kern des Problems nicht treffen, denn es geht in diesem Zusammenhang im eigentlichen

schen Bundestag, ZParl 2009, 543 (558); ebenfalls in diese Richtung die Stellungnahme von *Lobby-Control* zur Anhörung Transparenz (Fn. 33), A-Drs. 16(4)631 E, S. 6, und Stellungnahme von *Transparency International Deutschland e.V.* aus demselben Anlass, A-Drs. 16(4)631 A, S. 5; für eine Ansiedlung beim Bundesdatenschutzbeauftragten spricht sich der Sachverständige *Hahlen* in seiner schriftlichen Stellungnahme zur Anhörung Transparenz (Fn. 33) aus, A-Drs. 16(4)631 F, Kap. 2.3.

74 Rechtsvergleichender Hinweis: Einen solchen Beauftragten institutionalisiert z. B. das Kanadische Lobbying-Gesetz (Lobbying Act/Loi sur le Lobbying, R.S.C., 1985, c 44 [4th Supp.], aktueller Text einsehbar unter <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-12.4.pdf>), das einem „Commissioner [Beauftragter] of Lobbying of Canada“ weitreichende Untersuchungsrechte, jedoch keine Strafgewalt überträgt; siehe zur Tätigkeit dieses Beauftragten die Informationen auf seiner Website <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/home> [10. Mai 2011]. Dieses Gesetz kennt daneben aber auch Straftatbestände.

75 So *H. Meyer* im Fachgespräch bei der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 13. Aug. 2008 (Dokumentation Lobbyismus und Politik 16/167, hrsg. v. der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S. 40).

Sinne nicht um den Aufbau der Ressorts bzw. der Bundesministerialverwaltung. Vielmehr berührt das verpflichtende Lobbyistenregister vor allen Dingen die in Art. 76 Abs. 1 GG nicht näher geregelte Frage, wie eine Gesetzesinitiative zustande kommt und welches Verfahren dem Entstehungsprozess zugrunde liegt.⁷⁶

Die Freiheit des Entscheidungsprozesses der Bundesregierung ist vom Bundesverfassungsgericht in einer Grundsatzentscheidung zum parlamentarischen Untersuchungsrecht (Art. 44 GG) und der dort entwickelten These vom Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung näher beleuchtet worden:

„Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk (vgl. BVerfGE 9, 268 [281]) setzt notwendigerweise einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ voraus [...], der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.“⁷⁷

Eine der Bundesregierung gesetzlich auferlegte Verpflichtung, ein an bestimmten Kriterien ausgerichtetes Lobbyistenregister zu führen und sich bei der Gesetzesvorbereitung an die damit verbundenen Bedingungen bzw. Verbote bei der Beteiligung von Interessenvertretern und deren Auswahl zu halten, griffe grundsätzlich in diesen regierungsinternen Abstimmungsprozess ein.⁷⁸ Ist der Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Bundesregierung mit Hilfe der parlamentarischen Kontrollrechte aber nicht ausforschbar, könnte daraus folgen, dass das Parlament diese Barriere der exekutiven Eigenverantwortung auch mit Hilfe eines Gesetzes nicht durchdringen kann, vielmehr dieser Bereich der organisatorischen Eigenverantwortung der Bundesregierung bzw. auch Teilbereiche davon nicht verrechtlicht werden können.⁷⁹

76 Siehe auch zum verwandten Problem des Outsourcings der Gesetzesvorbereitung an Rechtsanwälte, Krüper, (aaO. Fn. 19), 656.

77 BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, 2 BvE 11 15/83, E 67, 100 (138 f.) – Flick-Untersuchungsausschuss.

78 Deziert dieser Auffassung Reicherzer, Authentische Gesetzgebung – Gesetzesvorbereitende Vereinbarungen mit Umsetzungsgesetz auf dem Prüfstand des Grundgesetzes, 2006, S. 407 f.

79 Siehe dazu auch Diop, Mediation im Gesetzgebungsverfahren, 2008, S. 196 f.

Dem kann nur bedingt entgegengehalten werden, dass es in gewissen Bereichen (siehe oben S. 8) bereits heute Regelungen gibt, die der Bundesregierung im Hinblick auf die Beteiligung interessierter oder betroffener Kreise gewisse Vorgaben machen. Denn diese bereits oben beschriebenen Bestimmungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nur einen Rahmen dafür vorgeben, wer angehört werden soll. Sie enthalten hingegen keine Vorgaben, wie einzelne Stellungnahmen vom zuständigen Ministerium zu berücksichtigen oder zu gewichten sind. Insbesondere werden der Regierung keine Anhörungsverbote mit Blick auf bestimmte (Gruppen von) Interessenvertreter(n) auferlegt.

Mithin spricht einiges dafür, dass einer vollständigen (prozeduralen) Verrechtlichung des regierungsinternen Prozesses der Gesetzesvorbereitung durch ein Parlamentsgesetz im Lichte von Art. 76 Abs. 1 GG gewisse Grenzen gesetzt sind, die im Einzelnen auch im Verhältnis zu einem – möglicherweise aus der Verfassung ableitbaren – Transparenzgebot noch ausgelotet werden müssten.

bb) Mögliche Sanktionen zur Durchsetzung der Registrierungspflicht bei der Bundesregierung

Die Frage der unzulässigen Verrechtlichung des Prozesses der Gesetzesvorbereitung beeinflusst auch das Thema „Sanktionsmechanismen“.

(1) Entzug der Gelegenheit zur Anhörung im Rahmen der Gesetzesvorbereitung?

Soweit sich die Bundesregierung im Rahmen der GGO oder sonstiger (nur) binnenwirksamer Richtlinien und Verwaltungsvorschriften selbst verpflichtet, nur registrierten Lobbyisten Anhörungsrechte während der Gesetzesvorbereitung zu gewähren, wäre dies ohne Weiteres möglich. Es spricht aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts dagegen, dass die Bundesregierung bzw. die einzelnen Ministerien diejenigen Maßstäbe und Bedingungen offenlegen, anhand derer sie die im Rahmen ihres Ermessens auszuwählenden Interessenvertreter tatsächlich auswählen.

Indes könnte eine inhaltlich vergleichbare Regelung im Rang eines Gesetzes dem bereits oben dargestellten Einwand begegnen, dass hier zu weitgehend in den geschützten Bereich der exekutiven Eigenverantwortung eingegriffen wird. Verfassungsrechtlich problematisch dürfte jedenfalls speziell eine Regelung sein, die dem jeweiligen Bundesminister und den Mitarbeitern seines Ministeriums den Kontakt mit Interessenvertretern verbietet, die

nicht registriert sind.⁸⁰ Hierdurch könnte – neben dem Übergriff in die exekutiven Eigenverantwortung – die verfassungsrechtlich garantierte eigenverantwortliche Leitung eines Ressorts (Art. 65 Satz 2 GG) in unzulässiger Weise eingeschränkt werden.⁸¹

(2) Durchsetzung der Registrierung mit ordnungsbehördlichen Mitteln

Ebenso wie für ein Lobbyistenregister beim Deutschen Bundestag könnten auch für ein Lobbyistenregister bei der Bundesregierung an eine Durchsetzung der Registrierungspflicht mit ordnungsbehördlichen Mitteln gedacht werden. Für die Gestaltung solcher Vorschriften wären aus der Sicht der Betroffenen dieselben Maßstäbe zu beachten, wie sie bereits oben zu einem Lobbyistenregister beim Deutschen Bundestag dargestellt wurden. Zudem wären die bereits oben angesprochenen Grenzen der Verrechtlichung der Vorbereitung von Gesetzen im Lichte von Art. 76 Abs. 1 GG auch hier auszuloten. Außerdem stellt sich die Frage, wer gegenüber der Bundesregierung als „Registrierungsstelle“ zuständig sein könnte. Die Einzelheiten wären ebenfalls anhand konkreter Vorschläge genauer zu untersuchen.

(3) Aufschiebendes/hemmendes Einspruchsrecht einer parlamentarischen Minderheit gegen „intransparente“ Gesetzesvorlagen

Als Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen legislative Darlegungs- und Begründungspflichten wurde in der Literatur die Einführung eines Einspruchsrechts der oppositionellen Minderheit erwogen.⁸² Unter die in einem allgemeineren Rahmen diskutierten möglichen Darlegungspflichten könnte auch die Beachtung der an das Lobbyistenregister und seine Vorgaben geknüpften Gebote und Verbote fallen. Dieser Ansatz würde zunächst voraussetzen, dass eine Verrechtlichung der Gesetzesvorbereitung zulässig ist, denn nur unter dieser Bedingung könnte überhaupt ein beim Bundestag angesiedelter Sanktionsmechanismus zu Lasten der Bundesregierung eingeführt werden. Zudem würde ein solches Minderheitsrecht in die von der Verfassung aufgestellten Vorgaben zur Beschlussfassung über ein Gesetz im Bundestag eingreifen (Art. 77, 42 Abs. 2 GG). Wie alle anderen Minderheitsrechte im Bundestag müsste dieser Sanktionsmechanismus deshalb ausdrücklich im Wortlaut der Verfassung verankert werden, erforderte also eine Verfassungsänderung. Ab-

80 Für eine Kontaktsperre der Ministerialbeamten votiert *Transparency International Deutschland e.V.* in der Anhörung Transparenz (Fn. 33) A-Drs. 16(4)631 A, S. 5.

81 So die Auffassung des Sachverständigen *Hahlen* in seiner Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung Transparenz (Fn. 33), A-Drs. 16(4)631 F, Kap. 2.4.

82 *H.-P. Schneider*, *Meliora Legalia*, ZG 2004, 105 (112).

gesehen von der inhaltlichen Ausgestaltung wären bereits die formalen Hürden für die Einführung eines solchen Sanktionsmechanismus außerordentlich hoch.

6. Aktuelle Entwicklung auf der Ebene der EU: Das gemeinsame EU-Transparenzregister als Freiwilligen-Register

a) Lobbying auf der Ebene der EU – Besonderheiten

Häufig werden die Institutionen der Europäischen Union (Rat, Kommission, Parlament) in einschlägigen politologischen Diskussionen als politisches Aktionsfeld ausgemacht, dem von Lobbyisten besonders intensiv Beachtung geschenkt wird. So ging unter anderem das Europäische Parlament selbst für das Jahr 2008 davon aus, dass zu diesem Zeitpunkt ca. 15.000 Lobbyisten und 2.500 Lobbyorganisationen in Brüssel tätig waren.⁸³ Bevor man jedoch diese Zahlen als Beleg für eine besonders negative Form von Interessenvertretung betrachtet und Rückschlüsse auf illegitime Formen der Interessendurchsetzung zieht, müssen zunächst die Besonderheiten der EU als Politik-Ebene skizziert werden. Die politologischen Untersuchungen zu diesem Thema sind mittlerweile recht zahlreich.⁸⁴ An dieser Stelle können daher nur einige Anmerkungen erfolgen.

Der Europäische Integrationsprozess war und ist zu einem großen Teil darauf ausgerichtet, einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu schaffen und zu erhalten. Insofern ist es folgerichtig, dass sich zunächst Wirtschaftsverbände und sonstige Interessenvertreter der Wirtschaft die Interessenvertretung auf europäischer Ebene zur Aufgabe gemacht haben. Aus dieser allein quantitativen Dominanz von Wirtschaftsinteressen unmittelbar auf einen verstärkten Einfluss bei der Entscheidungsfindung zu schließen, wäre allerdings voreilig, denn ein solcher Zusammenhang lässt sich nicht ohne Weiteres mit empirischen Methoden belegen.⁸⁵ Demgegenüber kann gezeigt werden, dass sich die Präsenz von Interessenvertretern aus der Wirtschaft zu einem großen Teil zunächst einmal aus deren Bedürf-

83 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Mai 2008 zu dem Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union (2007/2115 [INI]), Erwägung F; siehe auch Europarat/Parlamentarische Versammlung, Report Doc. 11937 (Fn. 1), Abschnitt III. Nr. 32, Fn. 5, demzufolge sich diese Zahl wiederum schätzungsweise wie folgt zusammensetzen soll: 32% Wirtschaftsverbände, 20% Berater, 13% Firmen, 11% Nicht-Regierungsorganisationen, 6% Regionale Repräsentanten, 5% Internationale Organisationen sowie 1% nichtstaatliche Forschungsinstitute (Think Tanks).

84 Siehe dazu beispielsweise die einleitende Bemerkung von Schmedes, Das Mosaik der Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas, APuZ 2010, 22 (22); Eising/Kohler-Koch, Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: Eising/Kohler-Koch (Hrsg.), Interessenpolitik in Europa, 2005, S. 11 – 75.

85 Schmedes, Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas, APuZ 19/2010, S. 22 (25).

nis erklärt, den europäischen Entscheidungsprozess zu beobachten und auf diese Weise Informationsarbeit für Mitglieder oder Kunden zu leisten.⁸⁶ Mit der ständigen Erweiterung der Politikfelder der EU nahmen im Übrigen auch Nichtregierungsorganisationen und organisierte soziale Bewegungen nach und nach ihre Arbeit bei den europäischen Institutionen auf. Eine Besonderheit auf europäischer Ebene ist schließlich noch die relativ hohe Anzahl von professionellen Beratern.⁸⁷

Hinzu tritt, dass das politische System der EU nur begrenzt mit den vollständig ausgebildeten demokratischen Systemen ihrer Mitglieder vergleichbar ist. Legislative und exekutive Kompetenzen sind nicht ausschließlich einem Organ zugeordnet, sondern in relativ komplexen Verfahren der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament gemeinsam. Überdies haben sich diese Verfahren ständig fortentwickelt. Hingegen fehlt derzeit noch eine Legitimation dieses Prozesses, die der auf nationalstaatlicher Ebene bestehenden demokratischen Legitimation vergleichbar wäre. Der Interessenvertretung kommt somit von vornherein eine etwas andere Funktion und Bedeutung zu als in einem politischen System auf nationaler Ebene.

Mithin sehen die Europäischen Institutionen selbst in der Partizipation von Interessenvertretern einen Ansatz, der die unvollkommene demokratische Legitimation der europäischen Institutionen (insbesondere der Kommission) durch Beteiligungsmöglichkeiten bei der Politikgestaltung in gewissen Grenzen ausgleicht. Im so genannten Weißbuch „Europäisches Regieren“ aus dem Jahre 2001⁸⁸ hat die Kommission deshalb hervorgehoben, wie wichtig es sei, eine verbesserte Konsultations- und Dialogkultur mit der Zivilgesellschaft aufzubauen. Zur Zivilgesellschaft zählt sie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände („Sozialpartner“), Nichtregierungsorganisationen, Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen, gesellschaftliche Basisgruppen, Organisationen, über die sich die Bürger am lokalen und kommunalen Leben beteiligen, insbesondere Kirchen und Religionsgemeinschaften.⁸⁹ Zugleich vertrat die Kommission im Weißbuch die Auffassung, dass sich eine Konsultationskultur nicht mit Gesetzesregeln erreichen lasse, die allzu starr sind; sie plädierte im Weißbuch stattdessen für einen (freiwilligen) Verhaltenskodex.⁹⁰ Die Kommission erhoffte sich davon, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft einen repräsentativeren

86 Woll, Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?, APuZ 15-16/2006, 33 (36).

87 Siehe zu dieser Entwicklung näher Lahusen, Institutionalisierung und Professionalisierung des europäischen Lobbyismus, ZParl 2004, 777 – 794.

88 KOM(2001) 428 endgültig.

89 KOM(2001) 428 endgültig, S. 19 Fn. 9.

90 KOM(2001) 428 endgültig, S. 22.

Charakter erhalten und die Diskussionen mit den europäischen Institutionen transparenter und strukturierter ablaufen könnten.⁹¹ Wohl zu Recht wurde an diesem Ansatz kritisiert, dass insbesondere die Kommission selbst auf diesem Wege ihren Mangel an Repräsentativität nicht aufheben kann und der Ansatz unberücksichtigt lässt, dass Interessenvertreter trotz allem nicht dem Gemeinwohl verpflichtet sind.⁹² Im Übrigen änderte dieses Bekenntnis der Kommission zur Transparenz über längere Zeit nichts an der weiterhin bestehenden Unübersichtlichkeit der Landschaft der Interessenvertreter auf europäischer Ebene.⁹³ Zehn Jahre nach Erscheinen des Weißbuchs scheint aber nunmehr mit der Einrichtung des gemeinsamen EU-Transparenzregisters von Parlament und Kommission im Juni 2011 eine Wegmarke erreicht zu sein.

b) Der Weg zur gemeinsamen Transparenzregister-Vereinbarung (TRV)

Das Europäische Parlament hatte sich schon seit Ende der achtziger Jahre mit dem Phänomen Lobbyismus und seiner möglichen Regulierung auseinandergesetzt.⁹⁴ Im Ergebnis dieser mehrere Jahre dauernden Diskussion beschloss das Parlament 1996, Regelungen für ein System der Akkreditierung für Hausausweise ähnlich dem Verbänderegister beim Deutschen Bundestag (s.o.) in seiner Geschäftsordnung zu verankern.⁹⁵

Auch die Kommission beschäftigte sich schon längere Zeit mit dem Fragenkomplex Transparenz und Lobbyismus. Wesentliche Aussagen zu einer Kultur der Konsultation und des Dialogs sowie Überlegungen zu einem Registrierungsverfahren finden sich im oben erwähnten Weißbuch von 2001. In der Folge des Weißbuchs erarbeitete die Kommission ein Papier, in dem das Konsultationsverfahren zwischen Interessenvertretern und der Kommission konkretisiert wurde, und richtete die öffentlich einsehbare Datenbank CONECCS ein, mit der einerseits Informationen über Ausschüsse und andere Konsultationsgremien bereitgestellt wurden, in der sich andererseits aber auch nicht gewinnorientierte Interessenverbände und Gruppen auf freiwilliger Basis eintragen konnten.⁹⁶ Wer sich nicht regis-

91 KOM(2001) 428 endgültig, S. 22.

92 Siehe dazu ausführlich *Michalowitz*, (aaO., Fn. 31), S. 187 f.

93 *Schmedes*, Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas, APuZ 19/2010, S. 22 (27).

94 Siehe dazu ausführlich beispielsweise *Schaber*, Transparenz und Lobbying in der Europäischen Union. Geschichte und Folgen der Neuregelung von 1996, ZParl 1997, 266 (271 f.).

95 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 17. Juli 1996 über die Änderung seiner Geschäftsordnung (Lobbyismus im Parlament), ABl. C 261 vom 9. Sept. 1996, S. 75.

96 Mitteilung der Kommission, Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, KOM(2002) 704.

trieren ließ, hatte allerdings auch keine Nachteile. Deshalb wurde in der so genannten Transparenzinitiative (ETI) der Kommission im Jahre 2005 unter anderem angestoßen, ein Register der Interessenvertreter zu schaffen, das stärkere Anreize zur (weiterhin freiwilligen) Registrierung setzen sollte (siehe hierzu „Grünbuch Europäische Transparenzinitiative“⁹⁷ und das Konsultationsverfahren betroffener Kreise hierzu⁹⁸). Auf dieser Grundlage gab sich die Kommission eine neue Regelung über den Umgang mit Interessenvertretern und richtete unter anderem ein freiwilliges Register für Interessenvertreter ein.⁹⁹ Darin eintragen konnten sich auf der Basis einer sehr weitgefassten Definition von „Interessenvertretung“¹⁰⁰ Interessenvertreter und entsprechende Organisationen unterschiedlicher Art, darunter nunmehr auch professionelle Interessenvertreter wie Anwaltskanzleien, Agenturen und Denkfabriken. Gerade diese kamen aber der Aufforderung, sich einzutragen, überwiegend nicht nach.¹⁰¹ Dementsprechend äußerten Kritiker die Auffassung, die Kommission nehme mit der Einrichtung eines nur freiwilligen Registers die von ihr selbst aufgestellten Grundsätze und Ziele zum Thema Transparenz nicht hinreichend ernst und untergrabe auf diese Weise das Vertrauen in ihre Tätigkeit.¹⁰²

In einer Entschließung aus dem Jahr 2008 hat das Parlament diese Initiative dennoch begrüßt und darüber hinaus eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Kommission und Rat für ein gemeinsames Register gefordert.¹⁰³ Parlament und Kommission haben anschließend eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen und sich im November 2010 auf die Modalitäten eines gemeinsamen Registers geeinigt. An dieser Arbeitsgruppe hat sich der Rat nicht beteiligt. Am 11. Juni 2011 hat das Europäische Parlament der Vereinba-

97 KOM(2006) 194.

98 Mitteilung der Kommission, Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“ vom 21. März 2007, KOM(2007) 127.

99 Mitteilung der Kommission vom 27. Mai 2008, Europäische Transparenzinitiative/Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex), KOM(2008) 323.

100 In der Mitteilung der Kommission vom 27. Mai 2008, (Fn. 99), Kap. 1.1 definierte die Kommission die Interessenvertretung wie folgt: „Unter ‚Interessenvertretung‘ (Lobbyarbeit), für die eine Eintragung erwartet wird, werden Tätigkeiten verstanden, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll.“

101 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat, Europäische Transparenzinitiative: ein Jahr seit Eröffnung des Registers der Interessenvertreter, vom 28. Okt. 2009, KOM(2009) 612, Kap. 1.1.

102 Siehe dazu insbesondere die Statements der Vereinigung ALTER-EU (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation), die die Europäische Transparenzinitiative der Kommission kritisch begleitet, z. B. ALTER-EU (Hrsg.), Media briefing vom 20. März 2007, einsehbar unter <http://www.alter-eu.org/press-releases>; dieser Kritik schloss sich beispielsweise DIE LINKE in ihrem Antrag BT-Drs. 17/2096 an; kritisch von politikwissenschaftlicher Seite z. B. Schmedes, Das Mosaik der Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas, APuZ 2010, 22 (27) m. w. N.

103 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Mai 2008 zu dem Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union (2007/2115[INI]).

rung¹⁰⁴ (im Folgenden TRV) mit der Kommission zugestimmt.¹⁰⁵ Das Sekretariat des gemeinsamen Transparenz-Registers nahm am 23. Juni 2011 seine Arbeit auf.¹⁰⁶ Der Rat hat angekündigt, er werde der Vereinbarung noch beitreten.¹⁰⁷

c) Wesentliche Bestimmungen der TRV

Für die Einrichtung des Registers und seinen Betrieb wird auf die bereits vorhandenen Registrierungssysteme bei Parlament und Kommission zurückgegriffen (Punkt 2 TRV). Eintragen sollen sich alle Organisationen und Einzelpersonen, zu deren Tätigkeit die Vorbereitung, Verbreitung und Übermittlung von Schreiben, Informationsmaterial sowie Diskussions- und Positionspapieren, die Kontaktaufnahme zu Mitgliedern, Beamten oder sonstigen Bediensteten der EU-Organe sowie die Organisation von Veranstaltungen oder Tagungen, für die Einladung an Mitglieder, Beamte oder sonstige Bedienstete der EU-Organe versendet wurden, gehört (Punkt 8 TRV). Eine Registrierung wird ebenso von Netzwerken, Plattformen und sonstigen Zusammenschlüssen erwartet, die nur de facto, nicht aber ihrer Rechtsform nach eine Quelle politischer Einflussnahme darstellen (Punkt 14 TRV). Ausgenommen vom Registrierungsgebot sind nur Kirchen und Religionsgemeinschaften (Punkt 11 TRV), politische Parteien (Punkt 12 TRV) sowie lokale und kommunale Behörden (Punkt 13 TRV). Mit der Registrierung stimmt die Organisation oder die Einzelperson der Veröffentlichung der von ihr beigebrachten Informationen zu. Zugleich soll die Registrierung den Charakter einer Selbstverpflichtung haben, für die Richtigkeit der Informationen zu garantieren und den mit der TRV verbundenen Verhaltenskodex einzuhalten (Punkt 17 TRV). Eine nähere Definition derjenigen Organisationen, die sich registrieren lassen sollen, gibt der Anhang I der TRV. Genannt werden Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien, selbständige Berater, Unternehmen und Unternehmensgruppen, Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften und ähnlich Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Netzwerke, Denkfabriken und Forschungseinrichtungen sowie Hochschuleinrich-

104 Der vollständige Titel der Vereinbarung lautet: „Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Einrichtung eines ‚Transparenzregisters‘ für Organisationen und selbständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und der Umsetzung von EU-Politik befassen“, veröffentlicht als Anlage zum Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011 zu dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenzregister (2010/2291 [ACI]), P7_TA(2011)0222.

105 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011, Dok. P7_TA(2011)0222; siehe auch den Bericht vom 26. April 2011 über den Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenz-Register (2010/2291[ACI]), Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatter Carlo Casini, Dok. A7-0174/2011.

106 Siehe dazu nun die eingerichtete Internet-Präsenz unter http://europa.eu/transparency-register/index_de.htm [30. Juni 2011].

107 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011, Dok. P7_TA(2011)0222, D.6.

tungen. Anwaltskanzleien und professionelle Berater sollen Angaben zum Umsatz, der auf die in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten entfällt, auf der Grundlage eines Rasters 0 – 0,5 Mio. Euro / 0,5 Mill. – 1 Mio. Euro / über 1 Mio. Euro machen und den relativen Anteil ihrer Klienten in den Größenklassen ab 50.000 Euro / ab 100.000 Euro / ab 250.000 Euro angeben (Anhang 2 TRV). Unternehmen und Gewerbe- und Berufsverbände sollen die Kosten ihrer Aktivitäten schätzen, die in den Anwendungsbereich des Registers fallen. Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken und Forschungseinrichtungen sollen ihr Gesamtbudget angeben und nach den wichtigsten Finanzquellen aufschlüsseln.

Als Sanktionen bei falschen oder unvollständigen Angaben sieht die TRV je nach Schwere des Verstoßes eine temporäre Aussetzung der Registrierung kombiniert mit einem Vermerk im Register oder auch eine vollständige Streichung aus dem Register vor, im Extremfall verbunden mit einem Entzug des oder der Zugangsausweise zum Europäischen Parlament und einer Sperre für eine erneute Registrierung für maximal zwei Jahre (Anhang 4 TRV).

d) Ausblick

Für eine fundierte Bewertung oder Analyse des neuen Registers ist es derzeit noch zu früh. Festgehalten werden kann, dass sich das Parlament mit seiner wesentlichen Forderung, nämlich den Interessenvertretern bei Parlament und Kommission die Registrierung verbindlich vorzuschreiben, gegenüber der Kommission (noch) nicht durchsetzen konnte. Auch das neue Transparenz-Register beruht allein auf einem Anreizsystem, das allerdings organisatorisch auf eine breitere und strukturiertere Basis gestellt wurde als alle vorangegangenen Registereinrichtungen. Demzufolge geht der Berichterstatter der Delegation, die für das Parlament die Verhandlungen geführt hatte, davon aus, dass das neue System „de facto“ als verbindlich angesehen werden kann. Ob sich diese Einschätzung bestätigt oder ob sich angesichts der fehlenden Verbindlichkeit die Befürchtung bewahrheitet, ein solches Register erzeuge höchstens eine „Illusion von Transparenz“¹⁰⁸, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden. Immerhin hält das Parlament an seiner Forderung nach einem verbindlichen Register fest und fordert, dass während der nun beginnenden,

108 So zum vorangegangenen Lobbyistenregister beispielsweise die unter Fn. 102 genannten Stellungnahmen; siehe zum neuen Transparenz-Register auch die Pressemeldung der ALTER-EU (Fn. 102) vom 10. April 2011, Punkt 7.; einsehbar unter <http://www.alter-eu.org/press-releases> [10. Juli 2011].

zweijährigen Evaluationsphase die Vorbereitungen für die Einführung eines verbindlichen Registers getroffen werden.¹⁰⁹

7. Schlussfolgerungen für die Einführung eines verbindlichen Lobbyistenregisters auf Landesebene?

Die dargestellten aktuellen Aktivitäten zur Einführung eines verbindlichen Lobbyistenregisters auf Bundesebene ebenso wie der Transparenz-Prozess der EU werden nicht selten als Signale für die Einführung eines Lobbyistenregisters auf Landesebene angesehen. In den aktuell im Bundestag beratenen Anträgen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der LINKEN¹¹⁰ wird die gewünschte Vorbildwirkung einer Bundesregelung sogar ausdrücklich hervorgehoben. Festzuhalten bleibt allerdings, dass der Bund kompetenzrechtlich nicht dazu befugt ist, den Ländern für ihre Verfassungsräume verbindliche Richtlinien hierfür zu vorschreiben.

Bei erster Betrachtung dürften die genannten rechtlichen Herausforderungen an die konkrete Gestaltung eines entsprechenden Regelwerks für ein verbindliches Lobbyistenregister gerade auf Bundes- und Landesebene durchaus vergleichbar sein. Die Grundrechtsmaßstäbe für ein solches Register sind identisch. Die staatsorganisatorischen Bestimmungen zum Landesparlament und zur Landesregierung in den jeweiligen Landesverfassungen sind zwar mit denjenigen des Grundgesetzes nicht vollständig gleichlautend, ihnen jedoch strukturell sehr ähnlich. Zu dem sowohl im Deutschen Bundestag als auch auf Ebene der EU-Institutionen bisher favorisierten „Anreizmodell“ (Hausausweisprivileg) wäre noch anzumerken, dass ein solches Modell gewisse Anforderungen an das „Hausordnungsregime“ stellt. Ein im Punkt „Zutrittsrecht“ anspruchsvolles Hausordnungsregime bei dem entsprechenden Verfassungsorgan des Landes (beispielsweise im Landtagsgebäude) muss politisch gewollt und organisatorisch konsequent umsetzbar sein.

Eine ganz andere Frage ist, ob das, was reguliert werden soll, nämlich der Lobbyismus auf Landesebene, ohne Weiteres als regionales Abbild des „Berliner Lobbyismus“ oder auch des „Brüsseler Lobbyismus“ zu betrachten ist. Nur in diesem Fall wären das derzeit auf Bundesebene diskutierte Konzept „Lobbyistenregister“ tatsächlich auch geeignet, den gewünschten Zweck in gleicher Weise auf Landesebene zu erfüllen. Die Politikwissenschaft hat sich der Frage des Lobbyismus auf Landesebene, soweit ersichtlich, noch nicht vertieft

109 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011, Dok. P7_TA(2011) 222, Punkt D.5.

110 Siehe Fn. 40.

gewidmet. Aus den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Landespolitik dürften sich ungeachtet dessen gewisse Rückschlüsse ziehen lassen. Sie deuten darauf hin, dass in dieser Beziehung das jeweilige „Landesregierungsviertel“ nicht von vornherein mit dem Regierungsviertel in Berlin als „Arena der Lobbyisten“ verglichen werden kann.

Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder sind aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung im Grundgesetz und im Verhältnis zu den Kompetenzen der EU auf bestimmte Felder konzentriert. Dies sind vor allem die Materien Bildung, Wissenschaft, Kultur, Polizei, Kommunales und Verwaltungsorganisation. Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Wirtschafts- und Steuerrechts besitzen die Länder nur eingeschränkt. Dass der Bundesrat über die Landesregierungen als „Hebel“ zur Interessenvertretung im Bund eingesetzt wird, mag in bestimmten Fällen vorkommen, scheint aber angesichts dessen, dass vom Bundesrat nur relativ wenig Gesetzesinitiativen ausgehen, nicht das typische Instrument wirtschaftlicher Interessenvertretung zu sein. Jedenfalls die Landesparlamente, eventuell auch die Landesregierungen, könnten aus diesem Grund dem Wirtschaftslobbyismus – seine besonders einseitige und verzerrende Wirkmacht auf Entscheidungen gerade des Gesetzgebers an dieser Stelle einmal unterstellt – weniger „ausgesetzt“ sein als die Abgeordneten des Bundestags und die Bundesministerialverwaltung.

Es soll nicht in Abrede gestellt werden, dass Interessenvertreter aus der Wirtschaft auch auf der Landesebene auf die politischen Entscheidungsträger in ihrem Sinne einwirken. Der verfassungsrechtliche Kontext ist dabei aber teilweise ein anderer als auf Bundesebene. Das gilt vor allem für die „kompetenziellen Kernkompetenzen“ der Länder, die im Bereich der gesetzesvollziehenden Verwaltung liegen. Die gesetzesvollziehende Verwaltung ist zur Neutralität verpflichtet. Anders als auf dem Felde des legislativen Lobbying ist die interessengeleitete Einflussnahme auf Verwaltungsentscheidungen und die dortigen Entscheidungsträger etwa im Bereich der Wirtschaftsförderung oder der Planung nicht ohne Weiteres legitim. Ausgenommen hiervon sind die verfahrensrechtlich ausdrücklich eröffneten Kanäle, wie ein vorgeschriebenes Antragsverfahren, eine gesetzlich vorgeschriebene Anhörung, die zum Teil gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung sowie sonstige Beteiligungsrechte für bestimmte Organisationen oder Institutionen. Daher stellt sich die Frage der Transparenz im Bereich der Verwaltung unter etwas anderen Vorzeichen, bis hin zu Fragen der Korruptionsprävention. Insofern bedürfte es noch spezifischerer, auch empirischer Untersuchungen zum Phänomen Lobbying auf Landesebene. Das Konzept „Lobbyistenregister“ ist demgegenüber vor allem auf den „Legislativ-Lobbyismus“ bei den Institutionen der EU, beim Bundestag und bei der Bundesregierung zugeschnitten und soll

dort die negativen Auswüchse eines einseitig wirtschaftlich orientierten Lobbyismus begrenzen. Ob es für die Herstellung von Transparenz auf Landesebene das optimale oder jedenfalls im Verhältnis zu den bereits erwähnten übrigen Transparenz-Konzepten (S. 5), das vorrangig zu wählende Instrument ist, wäre davon ausgehend noch zu fragen.

Diese sich aus der Rechts- und Kompetenzordnung des GG ergebenden rechtlichen Prämissen für die Politik auf Landesebene müssten bei der Entscheidung für ein Konzept zur Förderung der Transparenz berücksichtigt werden, soll dieses seinen Zweck erfüllen. Der bestünde darin, die politische Entscheidungsfindung transparent zu gestalten, ohne dass zugleich der legitime Anspruch eines jeden Bürgers untergraben wird, seine oder fremde, gemeinwohlorientierte oder eigennützige Interessen in einem demokratisch organisierten Gemeinwesen auf Landesebene politisch zu vertreten.

III. Zusammenfassung

Der Bundestag besitzt derzeit in rudimentärer Form ein öffentlich einsehbares Lobbyistenregister in Gestalt eines Verbänderegisters auf der Grundlage seiner Geschäftsordnung. Die Anmeldung zu diesem Register ist freiwillig. Die Bundesregierung regelt in ihrer Geschäftsordnung ansatzweise, dass Interessenvertreter und Betroffene bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen zu beteiligen sind. Ein allgemeines öffentliches Register der hierunter fallenden Personen, Organisationen, Institutionen und Fachkreise wird jedoch nicht geführt. Im Bundestag wird aktuell darüber diskutiert, ein verbindliches, öffentlich einsehbares Lobbyistenregister für Bundestag und Bundesregierung auf der Grundlage eines Gesetzes einzurichten.

Auf der Ebene der Länder wird derzeit weder bei einem Landesparlament noch bei einer Landesregierung ein öffentliches Register für Lobbyisten geführt.

Auf der Ebene der Europäischen Union wird derzeit ein gemeinsames öffentliches Register von Europäischem Parlament und Kommission auf der Grundlage einer interinstitutionellen Vereinbarung angelegt, nachdem sowohl das Parlament als auch die Kommission in den letzten Jahren jeweils eigene freiwillige Registrierungsmöglichkeiten eingerichtet hatten. Die Eintragung in das gemeinsame Register ist derzeit freiwillig.

Soll ein verbindliches Register für Parlament und Regierung eingeführt werden, sind unter anderem folgende Fragen noch im Detail zu untersuchen:

- Verortung der Kodifizierung (Parlamentsgesetz oder/und Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane),
- (grund-)rechtliche Grenzen von Registrierungs- und Offenbarungspflichten,
- trennscharfe und praxisgerechte Definition des Tatbestands der zu einer Registrierung verpflichtenden Tätigkeiten, mögliche Ausnahmen und/oder zeitliche bzw. finanzielle Schwellenwerte,
- Vermeidung eines Übergriffs in die exekutive Eigenverantwortung der Regierung bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen,
- Gestaltung eines wirksamen und dennoch verhältnismäßigen Sanktionensystems zur Durchsetzung der Registrierungspflicht,
- zuständige Stelle für die damit zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben.

Zukünftig auf Bundesebene erarbeitete rechtsstaatliche Lösungen könnten voraussichtlich auf Landesebene übernommen werden. Noch nicht genauer untersucht ist hingegen, ob sich das Problem des Wirtschaftslobbyismus auf Landesebene rein tatsächlich in gleicher Form stellt wie auf Bundesebene oder auf der Ebene der EU.

gez. Dr. Julia Platter